

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3885 *Pleno. Sentencia 42/2014, de 25 de marzo de 2014. Impugnación de disposiciones autonómicas 1389-2013. Formulada por el Gobierno de la Nación respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña. Titularidad de la soberanía, principio de unidad de la Nación española y primacía de la Constitución: carácter jurídico de la Resolución impugnada, nulidad de la atribución del carácter de sujeto político y jurídico soberano al pueblo de Cataluña e interpretación conforme de las referencias que en la Resolución se hacen al «derecho a decidir».*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, 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 José González-Trevijano Sánchez, don Enrique López y López y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la impugnación de disposiciones autonómicas (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) núm. 1389-2013, promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, contra la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña. Han comparecido y formulado alegaciones los Letrados del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de la Cámara. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 8 de marzo de 2013, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, impugnó, al amparo de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña [«Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya» («BOPC») núm. 13, de 24 de enero de 2013].

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

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

a) El Abogado del Estado reproduce el contenido de la Resolución recurrida, que resulta del siguiente tenor:

«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.

Pleno del Parlamento.

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.»

b) El Abogado del Estado se refiere a continuación a los requisitos de admisibilidad del proceso constitucional. Considera que no parece 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), aunque admite que sí requiere una especial argumentación la idoneidad de la Resolución 5/X como posible objeto de este proceso constitucional a la luz de la doctrina del ATC 135/2004, de 20 de abril.

La Resolución procede de una Asamblea Legislativa y pone fin, a diferencia del supuesto del ATC 135/2004, a un procedimiento parlamentario de naturaleza bien distinta al legislativo. En efecto, las resoluciones del tipo de la recurrida están reguladas en los arts. 145, 146 y 147 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, preceptos que forman parte de la sección sexta dedicada a «[l]as propuestas de resolución», del capítulo III,

intitulado «[e]l impulso y el control de la acción política y de gobierno», del título IV, que lleva por rúbrica «[d]el funcionamiento del Parlamento». Con arreglo al art. 145 del Reglamento del Parlamento de Cataluña las propuestas parlamentarias como la impugnada tienen por finalidad «impulsar la acción política y de gobierno» y pueden dirigirse «al Gobierno de la Generalitat o a la ciudadanía». En cuanto dirigidas al órgano máximo del Ejecutivo estas resoluciones sirven para ejercer la función de impulso y orientación de la acción de gobierno y su cumplimiento se somete al mismo control que el establecido para las mociones (art. 146.4, que remite al art. 140, ambos del mencionado Reglamento parlamentario). En cuanto emitidas para la ciudadanía pretenden favorecer e intensificar el debate político sobre alguna cuestión e impulsar la acción de los ciudadanos, como revela el último párrafo de la Resolución impugnada. Así pues, mediante dicha Resolución el Parlamento de Cataluña incita, estimula, empuja o impele –que son los significados de impulsar– a todos los ciudadanos de Cataluña a que participen activamente en una acción política que se caracteriza por constituir un desafío abierto a la Constitución y en especial a su art. 1.2. Y otro tanto prescribe como orientación política al Gobierno de la Generalitat, que queda obligado al cumplimiento de la Resolución aprobada por el Pleno de la Cámara.

Es, asimismo, inequívoco que la Resolución es manifestación de la voluntad de la Comunidad Autónoma, procediendo de un órgano capaz de expresar su voluntad (ATC 135/2004), pues 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). No puede dudarse, por lo tanto, que es manifestación de la «voluntad de la Comunidad Autónoma» expresada por el «órgano supremo» de la representación popular catalana.

También satisface la exigencia de desplegar «efectos jurídicos *ad extra* concretos y reales» (ATC 135/2004, FFJJ 4, 7 y 8). En este sentido, el Abogado del Estado entiende que el concepto de «efectos jurídicos» no ha de ser interpretado restrictivamente, resaltando que la integración en el ordenamiento o su innovación son características más genuinas de las normas, lo que no significa que los actos parlamentarios no normativos carezcan de efectos jurídicos, atendiendo al tipo de resolución parlamentaria de que se trate.

En este caso, la Resolución tiene evidentes efectos *ad extra* como se desprende de la concisa descripción que se acaba de efectuar de su régimen jurídico. No se trata de un acto interno de la Cámara legislativa, ceñido al «ámbito de lo puramente doméstico» que resulta expresión *ad intra* de su autonomía, sino que «goza de relevancia jurídica externa» por afectar a «situaciones que exceden del ámbito de lo 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; y ATC 706/1986, de 17 de septiembre, FJ 2). El texto de la propia Declaración indica que sus destinatarios son todos los «ciudadanos y ciudadanas de Cataluña», amén de orientar la acción del Gobierno de la Generalitat.

Por lo que se refiere al primer tipo de efectos *ad extra*, que el Abogado del Estado califica 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 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 el 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* –continúa el Abogado del Estado– se refiere a la orientación de la acción del Gobierno de la Generalitat, que se encuadra en las relaciones entre Parlamento y Gobierno. La aspiración a orientar la acción del ejecutivo 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» sólo puede ser tarea del Gobierno de la Generalitat, que 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 Generalitat y, en efecto, así lo establece el art. 146.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

El Abogado del Estado señala como prueba de los efectos *ad extra* referidos, la declaración del Presidente de la Generalitat efectuada el día 8 de febrero de 2013, extraída de la página web de la Generalitat, en la que ha manifestado 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». Para el Abogado del Estado hay perfecta concordancia entre el contenido de la Resolución impugnada y la declaración transcrita de quien «dirige la acción del Gobierno» de la Generalitat, además de tener «la representación ordinaria del Estado en Cataluña».

Otro ejemplo de la sujeción del Gobierno de la Generalitat a la orientación prescrita por la Resolución recurrida la ve el Abogado del Estado en el 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 se atribuyen al Consejo está la de «analizar e identificar todas las alternativas jurídicas disponibles sobre el proceso de transición nacional» (*cf.* el principio «Legalidad» de la Resolución); la de «proponer actuaciones e impulsar la difusión del proceso de transición nacional entre la comunidad internacional e identificar apoyos» (*cf.* el principio «Diálogo» de la Resolución); y, en fin, la de «asesorar al Gobierno para desplegar las relaciones institucionales en Cataluña a fin de garantizar el conjunto del proceso» (*cf.* los principios «Papel principal del Parlamento» y «Participación» de la Resolución).

A las anteriores consideraciones, el Abogado del Estado añade que con base en el art. 3.1 del Código civil los antecedentes se convierten en criterio hermenéutico de toda norma jurídica, por lo que la Resolución impugnada tiene, en todo caso, la eficacia *ad extra* de constituir un elemento interpretativo cualificado, dada su autoría, de la actividad normativa de la Generalitat de Cataluña.

De otra parte, entiende que la distinción en este caso entre «efectos políticos» y «efectos jurídicos concretos y reales» carece de relevancia, pues la Resolución impugnada tienen efectos jurídicos y políticos, no siendo tampoco relevante el grado de obligatoriedad o vinculación que dimana de la misma, dado que son concebibles efectos jurídicos de mayor o menor intensidad vinculatoria. La carencia de «efectos jurídicos vinculantes» (STC 40/2003, de 27 de diciembre, FJ 3) 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 político.

El efecto jurídico de la Resolución es prescribir al Gobierno de la Generalitat 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 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 igual 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).

Finalmente, en relación con la idoneidad de la Resolución para ser objeto del proceso constitucional regulado en los arts. 76 y 77 LOTC, el Abogado del Estado señala, con base en uno de los Votos particulares al ATC 135/2004 sobre la razón de ser del referido proceso constitucional, que no podrá dudarse que aquella resolución representa una «iniciativa parcial» tendente a «alterar unilateralmente el equilibrio» del Estado español global, por lo que estaría justificado el uso del procedimiento impugnatorio del art. 161.2 CE y el título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en la función de garantía que señala el citado Voto particular. A tal efecto no puede constituir obstáculo 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, pues tal circunstancia no crea una suerte de acto propio del Gobierno –acto negativo u omisivo– que impida impugnar la Resolución 5/X. En otras palabras, la inexistencia de anteriores impugnaciones no purga la inconstitucionalidad que, por razón de su contenido, exhibe la Resolución ahora recurrida.

c) Las alegaciones del Abogado del Estado se centran seguidamente en lo que califica como «manifiesta inconstitucionalidad» de la Resolución impugnada por violar los arts. 1.2, 2, 9.1 y 168 CE y los arts. 1 y 2.4 EAC en la interpretación que recibieron en la STC 31/2010, 28 de junio.

La cláusula capital de la Declaración incorporada a aquella Resolución es el principio primero («Soberanía»), que se incluye además en el título que se le ha dado y que dota de sentido político y jurídico al resto del acto parlamentario, así en su preámbulo como en la posterior Declaración. El significado esencial de la Declaración estriba en que el Parlamento de Cataluña, que «representa al pueblo de Cataluña» (art. 55.1 EAC), 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 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» justamente porque es soberano como «sujeto político y jurídico». 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. Planteada en estos términos, el contenido de la declaración viola con total evidencia los arts. 1.2, 2, 9.1 y 168 CE y los arts. 1 y 2.4 EAC.

Con arreglo al art. 1.2 CE «[l]a 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 art. 1.2 CE el término «Estado» debe tomarse en su acepción global, en la que emplea el art. 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 art. 3.1 EAC proclama el principio general de que «la Generalitat es Estado» y la STC 31/2010 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 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). Tras reproducir seguidamente la doctrina recogida en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4, y en la STC 31/2010, FF JJ 8, 9 y 11, en relación esta última con los arts. 1, 2.4 y 7 EAC, 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 declarar

soberano al pueblo catalán como «sujeto político y jurídico» constituye una infracción constitucional evidente del art. 1.2 CE.

d) La Resolución impugnada es también inconciliable con el art. 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 «sujeto político y jurídico», 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.

e) Igualmente viola 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 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, y frente al posible argumento de oponer a la enunciada infracción del art. 168 CE el principio de «Legalidad» proclamado en la Resolución impugnada, el Abogado del Estado entiende, con base en aquella doctrina constitucional, que 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 a la declaración de la soberanía del pueblo catalán o de cualquier otra fracción o parte del que la Constitución denomina pueblo español. 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 la 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 al pueblo de Cataluña, aunque deba encauzarse su ejercicio en un «proceso».

f) La Resolución recurrida quebranta de igual modo el art. 9.1 CE, puesto que, como se ha razonado, constituye un acto visible de insumisión a la Constitución y, por consiguiente, infractor de su art. 9.1 CE.

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 art. 9.1. Ninguna Asamblea Legislativa autonómica puede tomar una resolución para impulsar políticas en absoluta contradicción con la Constitución. Uno de los efectos jurídicos de la Resolución 5/X, como ya se ha apuntado, es el de imponer al Gobierno de la Generalitat una orientación política que supone, más que un quebrantamiento peculiar de un precepto constitucional, la negación de las cláusulas esenciales de la Constitución española, la instauración de un principio de legitimidad en contradicción absoluta con ella. El otro efecto jurídico –el impulso de la acción política de los ciudadanos de Cataluña– 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, 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).

g) Por último, el Abogado del Estado sostiene que la Resolución impugnada viola los arts. 1 y 2.4 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 declaración de soberanía vulnera el art. 1 EAC porque el carácter de sujeto político y jurídico soberano 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). Asimismo, la legitimación democrática del Parlamento de Cataluña (art. 2.4 EAC) no le permite declarar 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 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.

En resumen, 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. Por todo ello, la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X es inconstitucional y nula.

El Abogado del Estado concluye su escrito de alegaciones 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 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña. Por otro lado, habiendo invocado expresamente el art. 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 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).

3. El Pleno del Tribunal, por providencia de 9 de abril de 2013, a fin de aquilatar el enjuiciamiento de la constitucionalidad de la Declaración impugnada, acordó solicitar del Parlamento de Cataluña que le hiciera saber, en el plazo improrrogable de diez días, si la posterior Resolución 17/X, de 13 de marzo de 2013 («BOPC» núm. 43, de 18 de marzo), venía a sustituir íntegramente a la anterior Resolución 5/X, de 23 de enero, impugnada en este proceso constitucional.

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 23 de abril de 2013, los Letrados del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de la Cámara y en cumplimiento del acuerdo de la Mesa de 16 de abril de 2013, evacuaron el trámite de alegaciones conferido solicitando se tuviera al Parlamento por comparecido y parte en el procedimiento, por contestada la solicitud formulada por providencia de 9 de abril de 2013 y se procediera por el Tribunal, con carácter previo a resolver sobre su admisión, a la apertura de un trámite de alegaciones para que las partes pudieran pronunciarse sobre si la Resolución 5/X, de 23 de enero, puede constituir objeto idóneo de la presente impugnación. Al escrito se adjunta el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 16 de abril de 2013, en el que se hace constar que «la Resolución 17/X no sustituye a la Resolución 5/X».

5. El Pleno del Tribunal, por providencia de 7 de mayo de 2013, 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 veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC,

aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes; tener por invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 77 LOTC, produce la suspensión de la Resolución impugnada desde el día 8 de marzo de 2013, fecha de interposición de la impugnación, que será comunicado a la Presidenta del Parlamento de Cataluña; y, por último, publicar la incoación de la impugnación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

6. Por escrito registrado en este Tribunal el día 7 de junio de 2013, los Letrados del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de la Cámara, evacuaron el trámite de alegaciones conferido, que, en lo sustancial, a continuación se resume.

a) Los Letrados del Parlamento de Cataluña realizan una serie de consideraciones previas sobre el procedimiento constitucional regulado en los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC destacando que para que pueda prosperar esta vía impugnatoria las resoluciones recurridas deben tener, por razón de su naturaleza y contenido, la capacidad necesaria para producir una real y efectiva infracción del orden constitucional, es decir, es preciso que las disposiciones o resoluciones impugnadas tengan efectos normativos o efectos jurídicos derivados de su naturaleza, ya que sin ellos no puede existir, técnicamente hablando, contravención, infracción o vicio de inconstitucionalidad que dé contenido y sentido a la impugnación.

La Resolución impugnada es el resultado de una propuesta de resolución aprobada de acuerdo con el art. 145 del Reglamento del Parlamento de Cataluña. Se trata, por tanto, como este precepto indica, de un instrumento propio de la función de impulso de la acción política y de gobierno y que, en consecuencia, se sitúa dentro de esa específica función parlamentaria, totalmente diferente de la función legislativa, que, por su naturaleza, tiene la capacidad de crear derecho y producir efectos jurídicos.

Las resoluciones, proposiciones no de ley o las mociones parlamentarias aprobadas en ejercicio de la función de impulso y dirección de la acción política y de gobierno son actos de naturaleza política que, aducen, independientemente de su clase o denominación, poseen la naturaleza común de expresar una voluntad, una aspiración o un deseo de la Cámara, que se puede dirigir al Gobierno o al conjunto de los ciudadanos. La doctrina parlamentaria coincide, indican, en afirmar que los actos en los que se concreta dicha función no tienen la fuerza de obligar propia de las leyes, careciendo de poder o capacidad de vincular jurídicamente a los ciudadanos o a los poderes públicos, de originar relaciones jurídicas o de crear derechos o imponer deberes.

El traslado de las precedentes consideraciones a la Resolución impugnada conduce a una conclusión obvia: la Resolución 5/X no altera ni modifica ninguna situación legal existente en el momento de su aprobación, ni genera efectos jurídicos reales y concretos porque su eficacia, derivada del procedimiento parlamentario en el que se origina, se limita a expresar una declaración de voluntad y un propósito político. De este modo, una eventual discrepancia o contradicción entre una voluntad expresada mediante una resolución de la naturaleza de la impugnada con la Constitución no puede situarse más allá del plano político, sin que esa discrepancia o contradicción, por el mero hecho de existir, pueda considerarse como una vulneración constitucional, ya que lo determinante a los efectos de la impugnación y del control jurisdiccional es que esa discrepancia y contradicción se produzcan mediante una disposición o acto que por sus características despliegue efectos normativos o jurídicos reales y concretos (ATC 135/2004, de 20 de abril). Si no se da este presupuesto, la impugnación no tiene objeto procesal adecuado, como ocurre en este caso por razón de la naturaleza de la Resolución recurrida.

b) Los Letrados del Parlamento de Cataluña señalan que la Resolución impugnada ha de ser considerada dentro del contexto histórico de las aspiraciones de Cataluña a ser reconocida como «comunidad nacional», reivindicación que desde la reinstauración de la democracia ha tenido también un amplio apoyo en la sociedad catalana y en su representación política en el Parlamento de Cataluña. Dicho Parlamento ha aprobado en la actual etapa autonómica diversas declaraciones y resoluciones sobre esta cuestión,

que se remontan al año 1989 y que han tenido continuidad ininterrumpida en el tiempo, no habiendo sido objeto de impugnación.

En relación con su alcance y efectos, los Letrados del Parlamento de Cataluña ponen de relieve los siguientes extremos: en primer lugar, que la Resolución no pretende alterar ni modificar por sí misma el marco constitucional vigente, sino expresar una voluntad política de iniciar un proceso que, según cual sea su resultado, puede afectarlo; en segundo lugar, que la Resolución se aprueba por el Parlamento después de un proceso electoral en el cual el debate político sobre el «derecho a decidir» ha sido uno de sus ejes centrales, por lo que no hay duda de que la expresión democrática realizada en las urnas legitima la toma de posición que en ella se manifiesta; por último, que la Resolución se origina en sede parlamentaria, es decir, en el ámbito más representativo e importante del ejercicio de la democracia (art. 52.5 EAC).

De lo anterior los Letrados autonómicos concluyen que el Parlamento de Cataluña podía aprobar una declaración como la que contiene la Resolución impugnada porque expresa una voluntad política amparada en el principio democrático, totalmente coherente con el apoyo electoral recibido de los ciudadanos y porque la expresión de una voluntad política no tiene que coincidir con el marco constitucional vigente, si se realiza mediante un instrumento que no tiene poder ni efectos de producir una vulneración constitucional en términos estrictamente jurídicos.

Según la representación procesal del Parlamento de Cataluña, la Resolución no puede plantearse como una declaración de soberanía con efectividad real y concreta en el plano jurídico que produce una ruptura del marco constitucional: su lectura, realizada en conjunto y de forma integrada, lleva necesariamente a la conclusión de que la voluntad que expresa no es otra que la de iniciar un proceso para que el pueblo de Cataluña pueda manifestarse sobre su futuro colectivo. La Declaración se presenta, por tanto, como el enunciado de un proyecto político que establece las bases o la hoja de ruta mediante la cual el proceso quiere desarrollarse. Para su entendimiento resulta determinante, según los Letrados autonómicos, el enunciado inicial que expresa la voluntad del Parlamento de iniciar un proceso para hacer efectivo el «derecho a decidir» para conocer la expresión mayoritaria de la voluntad del pueblo de Cataluña sobre su futuro político, debiendo entenderse el resto de la Declaración subordinada a este enunciado inicial, de modo que no se presenta como un acto definitivo o final, sino como un proyecto político pendiente de desarrollar de acuerdo con unos principios, con un resultado incierto en cuanto a su concreción efectiva.

Para los Letrados del Parlamento de Cataluña, el principio primero de la Resolución –soberanía– no significa otra cosa que la expresión de una convicción, un deseo o una voluntad de entendimiento político que el Parlamento quiere manifestar en el inicio de este proceso. Se puede objetar que este principio, tal y como se refleja en la Resolución, no tiene encaje en la Constitución y en el Estatuto vigentes, pero no se puede convertir, como se hace en el escrito de impugnación, en «realidad jurídica». Si la declaración de soberanía fuera actual, incondicionada, efectiva y supusiera atribuirle ya al pueblo catalán el derecho de secesión, el derecho a «decidir» se habría ejercido y consumado por el mismo Parlamento. El escrito de impugnación también olvida o minimiza otros principios que deben enmarcar el proceso y que son indispensables para la correcta comprensión del alcance y sentido de la Resolución recurrida. En este sentido, la representación del Parlamento de Cataluña confiere especial relieve al principio de legitimidad democrática, pues el proceso para el ejercicio del «derecho a decidir» por medio de una consulta a los ciudadanos es una opción perfectamente defendible y habitual desde el punto de vista democrático, máxime cuando se asume el compromiso de ser escrupulosamente garantista con el pluralismo y con el respeto a todas las opiniones; y al principio de legalidad, que da cobertura a la utilización de procedimientos de consulta que el ordenamiento permite (art. 122 EAC) y no excluye la posibilidad misma de una reforma constitucional si fuera necesario para poder encajar el resultado de la consulta en el marco constitucional y que puede instar el Parlamento de Cataluña (art. 87.2 CE). Asimismo, otros principios van en la línea de reforzar los fundamentos democráticos del

proceso (principio de transparencia; la voluntad de mantener la cohesión social de la sociedad catalana; la voluntad de diálogo y de negociación con el Estado; el protagonismo del Parlamento; y la apelación al conjunto de la población, de las entidades locales, de las fuerzas políticas, de los agentes económicos y sociales y de las entidades cívicas y culturales para que participen en el proceso).

c) Los Letrados del Parlamento de Cataluña afirman que las consideraciones hasta ahora expuestas ponen en evidencia que la verdadera intención de la impugnación es la de impedir o bloquear el inicio de un proyecto político, legítimo y democrático, utilizando indebidamente el proceso de impugnación previsto en el art. 161.2 CE y en el título V LOTC. De esta forma se convierte un debate político en un debate jurídico que no debía de haberse planteado nunca, ya que el Parlamento se ha limitado a expresar una voluntad mediante una forma o instrumento que no tiene capacidad para infringir la Constitución.

Según la representación procesal del Parlamento de Cataluña, la impugnación choca frontalmente con la doctrina del Tribunal Constitucional que hasta ahora ha distinguido claramente entre el respeto que la Constitución da a la expresión y defensa de las ideas y proyectos políticos, aunque no coincidan con los postulados constitucionales vigentes, y el control de las leyes, disposiciones y actos que por su naturaleza y capacidad de producir efectos jurídicos deben ajustarse siempre a la legalidad constitucional. El principio democrático y el pluralismo político que la Constitución garantiza impiden controlar la expresión de voluntades, intenciones o proyectos, aunque no coincidan con el marco constitucional (ATC 135/2004, FJ 6). La capacidad para generar este debate político y establecer sus conclusiones mediante decisiones sin valor normativo y efectos jurídicos concretos y reales es propia del Parlamento de Cataluña, que «es la sede donde se expresa preferentemente el pluralismo y se hace público el debate político» (art. 55.2 EAC).

Los Letrados autonómicos consideran que la Declaración impugnada se ha formulado dentro de las dos coordenadas expuestas. Por una parte, se ha adoptado a través de un procedimiento parlamentario propio de impulso de la acción política y de gobierno (art. 145 del Reglamento del Parlamento de Cataluña), que, por su naturaleza y contenido, se limita a expresar una voluntad de la Cámara, sin valor normativo y efectos jurídicos. Y por otra parte, se trata de una declaración o expresión de voluntad producida en sede parlamentaria, esto es, en el ámbito político de mayor relevancia y donde puede expresarse también con mayor libertad, aunque sea discrepando con el marco constitucional vigente. Ello encaja perfectamente con la doctrina establecida en las SSTC 48/2003, de 12 de marzo, y 31/2010, de 28 de junio, en el sentido de que la Constitución garantiza la difusión y la expresión de las ideas o proyectos, siempre que sea por medios políticos y de acuerdo con los principios democráticos.

En definitiva, a juicio de los Letrados del Parlamento de Cataluña, la impugnación pretende someter a contraste constitucional una proposición o un proyecto que no ha entrado en el mundo del derecho y que se ha formulado en términos estrictamente políticos. Ese planteamiento violentaría las bases mismas del sistema democrático y lo convertiría en una «democracia militante», en la que se puede impedir de raíz cualquier debate o iniciativa política y su traducción en una resolución de naturaleza política cuando no sea compatible con la misma Constitución. Justo lo contrario de lo que establece la jurisprudencia constitucional (ATC 135/2004).

d) Los Letrados del Parlamento de Cataluña consideran que la impugnación da por supuesto que cualquier resolución que exprese una declaración de voluntad, con independencia del órgano que la adopte y de su naturaleza, es capaz de producir una infracción constitucional, si resulta incompatible o contradice la Constitución. Sin embargo, a juicio de los Letrados, esa premisa es falsa y puede suponer, de admitirse, una clara extralimitación del ejercicio de la función de control de constitucionalidad, puesto que la intervención del Tribunal supondría tanto como entrar a fiscalizar la expresión de una voluntad política que, en cuanto tal, como la propia jurisprudencia constitucional ha reconocido, es libre y puede tener cualquier contenido (SSTC 48/2003 y 31/2010 y ATC 135/2004).

Para la representación procesal del Parlamento de Cataluña, la eficacia de la Resolución impugnada no va más allá de proclamar una voluntad y un propósito políticos, y fija una hoja de ruta con un objetivo cuyo resultado final y efectos no determina la propia Resolución, incluyendo el principio primero, porque, cualquiera que sea el valor y juicio político que se dé a esa manifestación, su inclusión en una resolución de impulso como la recurrida no tiene capacidad, por sí misma, para vulnerar los arts. 1.2, 2, 9.1 y 168 CE. En definitiva, su alcance meramente político y su contenido, considerado en su conjunto, excluyen la posibilidad de cualquier infracción constitucional, por lo que la impugnación lleva –siempre según la representación procesal del Parlamento de Cataluña– al terreno resbaladizo y peligroso de traspasar la línea divisoria entre lo político y lo jurídico, esto es, entre el principio democrático, el pluralismo político y los derechos de libertad de expresión y de participación *versus* la función de control jurisdiccional.

e) Los Letrados del Parlamento de Cataluña refutan, a continuación, los argumentos utilizados por el Abogado del Estado a favor de la admisibilidad de la impugnación, reiterando las precedentes consideraciones que efectúan en su escrito de alegaciones.

A su juicio, aquellos argumentos son inconsistentes y se basan en una utilización parcial y sesgada de la jurisprudencia constitucional, en concreto, del ATC 135/2004. Del citado Auto no puede concluirse, como sostiene el Abogado del Estado, que el Tribunal Constitucional admita expresamente que «todos» los actos, acuerdos o resoluciones parlamentarias, de la naturaleza y clase que sean, puedan ser objeto de la impugnación que regulan el art. 161.2 CE y el título V LOTC, sin que guarden relación alguna con el presente supuesto los precedentes invocados (STC 16/1984 y ATC 265/1999). Asimismo, el hecho de ser una resolución ajena al procedimiento legislativo, una resolución final o una declaración o manifestación de voluntad no es suficiente para que un acto parlamentario pueda ser objeto de impugnación a través de dicho proceso constitucional, si por su naturaleza y contenido no puede dar lugar a la infracción jurídica que exige la jurisprudencia constitucional.

De otra parte, no se trata sólo de que la resolución o acto tenga trascendencia o efectos *ad extra*, sino también de que produzca efectos jurídicos concretos y reales, en el sentido de que lleguen a suponer una alteración o modificación del ordenamiento jurídico, a partir de la cual se pueda realizar el contraste con la Constitución. Los efectos *ad extra* que se mencionan en la demanda no pueden considerarse en ningún caso como efectos con fuerza jurídica como para producir una infracción, en sentido estricto de la Constitución. Estos efectos, tanto los que se dirigen al Gobierno de la Generalitat como los que se dirigen a la ciudadanía en general, sólo pueden ser considerados como resultado de una voluntad vinculada a un proyecto político (el «derecho a decidir»), con el fin de que la ciudadanía pueda participar en el mismo y el Gobierno adopte las medidas oportunas para su realización, pero sin estar obligado jurídicamente a hacerlo. No es admisible como ejemplo de los efectos de la Resolución la invocación del Decreto 113/2013, de 12 de febrero, por el que se crea el Consejo Asesor para la Transición Nacional, ya que, en primer lugar, la Resolución impugnada no hace referencia a la creación de este organismo; en segundo lugar, porque su creación para asesorar en la puesta en práctica de un proceso, de acuerdo con los principios de la Resolución 5/X, no puede ser considerada como una decisión normativa contraria a la Constitución; y, en tercer lugar, porque una nueva Resolución del art. 145 del Reglamento del Parlamento de Cataluña que hipotéticamente estableciera la supresión de ese Consejo no obligaría jurídicamente al Gobierno a suprimirlo.

Los Letrados del Parlamento de Cataluña aluden a las resoluciones sobre el derecho a la autodeterminación, el «derecho a decidir» o sobre la soberanía nacional de Cataluña aprobadas por el Parlamento, tanto anteriores como posteriores a la Resolución impugnada. Aunque admiten que, ciertamente, la falta de impugnación de dichas resoluciones no puede constituir un obstáculo para la impugnación de la Resolución 5/X, sostienen que esa falta de impugnación por el Gobierno denota un entendimiento del significado y valor de ese tipo de resoluciones, que comparten la misma naturaleza, en el sentido que aquí se defiende, esto es, como resoluciones de naturaleza y alcance

políticos, no susceptibles de producir efectos jurídicos que permitan un control jurisdiccional.

f) Para los Letrados del Parlamento de Cataluña, las posibles infracciones constitucionales que el Abogado del Estado imputa a la Resolución 5/X no pueden existir porque dicha Resolución carece del presupuesto necesario para poder hablar en términos técnico-jurídicos de cualquier tipo de infracción legal o constitucional. Por ello, la contestación a los argumentos efectuados al respecto en la demanda se formula a mayor abundamiento, sin que ello implique aceptar en ningún momento la premisa de la que parte la impugnación, esto es, la atribución a aquella Resolución de unos efectos que por su naturaleza no puede generar.

La representación procesal del Parlamento de Cataluña rechaza por dos razones el relato que en relación con el principio primero (soberanía) de la Declaración y su pretendido resultado se formulan en la demanda. Por un lado, por la naturaleza del acto que lo contiene, que no va más allá de lo que permite una resolución de impulso de la acción política y de gobierno, es decir, expresar una voluntad o un propósito en clave «política», sin que pueda alcanzar efectos o constituir una realidad actual y efectiva en términos jurídicos. El instrumento utilizado para la declaración acota y limita los efectos de la misma y resulta claramente excesivo querer extraer de ella unos efectos que la asimilan, ni más ni menos, a un acto de poder constituyente. Por otro lado, por la clara descontextualización que se hace en la impugnación de esa parte de la Resolución, que debe ser interpretada de forma sistemática y en su contexto. Se trata de un principio que debe inspirar un proceso junto con todos los demás que se mencionan, cuyo eje central es el inicio de un proceso para hacer posible el ejercicio del «derecho a decidir».

En definitiva, según los Letrados del Parlamento de Cataluña, el marco y el contexto en que se contiene el principio primero no permite ir más allá de constatar la voluntad política de expresar que el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano y que el proceso que se inicia puede culminar con su pleno reconocimiento, como una aspiración perfectamente legítima desde el punto de vista democrático y también posible jurídicamente si se dan las condiciones necesarias para ello (reforma constitucional). Si la verdadera intención de la declaración fuera la de proclamar la soberanía del pueblo catalán como hecho real, actual y efectivo, no se hubiera elegido una propuesta de resolución, sino que se hubiera optado por una fórmula *ad hoc* y mucho más solemne para dejar clara y evidente la voluntad de ruptura con el marco constitucional y de configurar un poder constituyente propio.

En relación con la argumentación del Abogado del Estado referida a la supuesta infracción del art. 2 CE por la Resolución impugnada, la representación procesal del Parlamento de Cataluña señala que las Sentencias que invoca (SSTC 103/2008, FJ 4, y 31/2010, FFJJ 9 y 11) se refieren a actos de naturaleza legislativa (ley autonómica y Estatuto de Autonomía), que en cuanto tal producen efectos jurídicos evidentes y de posible contraste con la Constitución. En cambio, el presente caso sería muy distinto porque la declaración de soberanía no se formula en una ley, sino en una resolución de alcance y naturaleza únicamente políticos. Esta diferencia podría de relieve que en este caso falta el presupuesto jurídico imprescindible para que pueda existir contravención constitucional.

Respecto a la denunciada vulneración del art. 168 CE, se señala que en el escrito de impugnación se parte del error de considerar la Resolución 5/X como un acto jurídico y no como lo que realmente es, la expresión de una voluntad de iniciar un proceso político sobre el «derecho a decidir» contenida en una resolución de impulso de la acción política y de gobierno que no tiene nada que ver con la expresión de esa voluntad mediante un instrumento normativo capaz de producir efectos jurídicos. Si se tiene en cuenta la naturaleza de la Resolución impugnada, dicen, parece evidente que su contenido se ajusta a la doctrina de la STC 31/2010 ya que, primero, se trata de un acto parlamentario que expresa sólo una voluntad política; segundo, expresa la voluntad de iniciar un proceso de acuerdo con unos principios que se anuncian, entre ellos, el «entendimiento» o la «pretensión» de que el pueblo de Cataluña tiene por razones de legitimidad democrática

carácter de sujeto político y jurídico soberano; y, tercero, expresa la voluntad de que el proceso que se inicie respete el principio de legalidad utilizando «todos los marcos legales existentes». Así pues, por razón de su naturaleza política y de su contenido, consideran es evidente que la Resolución 5/X no vulnera el art. 168 CE porque con su referencia clara y precisa al principio de legalidad no excluye el procedimiento de reforma constitucional para traducir la voluntad política que expresa en una «realidad jurídica», como dice la STC 31/2010.

En cuanto a la denunciada infracción del art. 9.1 CE, los Letrados del Parlamento de Cataluña consideran que la conclusión que alcanza el Abogado del Estado desconoce la jurisprudencia constitucional, conforme a la cual la Constitución ampara la libre expresión de ideas y proyectos políticos, sin que el debate público realizado en sede parlamentaria quede limitado más allá del respeto a los principios democráticos y los derechos fundamentales. En un sistema de democracia «no militante» como el nuestro existe la libertad de expresar y promover proyectos políticos no compatibles con la Constitución, pudiendo expresarse esa libertad en una resolución propia de la función de impulso de la acción política y de gobierno con el alcance y contenido que tiene la Resolución 5/X.

De otra parte, se argumenta que los arts. 1 y 2.4 EAC, de acuerdo con la interpretación realizada en la STC 31/2010, reconocen un régimen de autonomía y su legitimidad, subordinado siempre al marco constitucional, lo que llevaría a la conclusión de que la legitimidad democrática y los poderes del Parlamento de Cataluña no le permiten declarar «en presente» la existencia o «crear» un sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional. Pero en este punto, advierten, es necesario tener en cuenta la diferenciación entre el plano político y el jurídico de las decisiones que el Parlamento puede adoptar en ejercicio de sus funciones, porque solamente las que tienen capacidad para producir efectos jurídicos reales y concretos son las que encuentran su límite en el marco constitucional y estatutario. En sede parlamentaria y en el ámbito del debate político este límite no puede hacerse valer porque la misma Constitución ampara la defensa y expresión de ideas, proyectos o voluntades, aunque su contenido no se ajuste a la legislación vigente, y permite que esa expresión se formalice en actos cuyo alcance se limite al plano político, sin vinculación o efectos jurídicos. Por consiguiente, una resolución como la impugnada no se encuentra limitada, en cuanto a su contenido, a su compatibilidad con el marco constitucional y estatutario y puede expresar perfectamente la voluntad de iniciar un proyecto no coincidente con ese marco, sin infringir con ello los arts. 1 y 2.4 EAC.

Los Letrados del Parlamento de Cataluña concluyen su escrito de alegaciones solicitando del Tribunal Constitucional que dicte Sentencia en la que se declare la inadmisibilidad de la impugnación de la Resolución 5/X por no ser objeto idóneo del procedimiento constitucional o subsidiariamente la constitucionalidad de la misma, en tanto que manifestación de la libertad de expresión, del principio democrático y del ejercicio del pluralismo político esenciales en nuestro sistema constitucional. Mediante otrosí interesan el levantamiento inmediato de la suspensión acordada de la Resolución impugnada.

7. El Pleno del Tribunal, por providencia de 10 de junio de 2013, acordó incorporar a los autos el escrito de alegaciones presentado por los Letrados del Parlamento de Cataluña, en representación de la Cámara, y, en cuanto a la solicitud formulada de levantamiento anticipado de la suspensión de la Resolución impugnada, oír al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, expusiera lo que estimase procedente al respecto.

8. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 18 de junio de 2013, en el que interesó el mantenimiento de la suspensión de la Resolución 5/X, de 23 de enero, del Parlamento de Cataluña.

9. El Pleno del Tribunal Constitucional por ATC 156/2013, de 11 de julio, acordó mantener la suspensión de la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, del Parlamento de

Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.

10. Mediante escrito registrado en fecha 2 de agosto de 2013, el Letrado del Parlamento de Cataluña, dando cumplimiento al acuerdo adoptado el 31 de julio de 2013 por la Mesa de la Cámara, formuló la recusación del Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Constitucional, entre otros, en el presente proceso constitucional.

El Pleno del Tribunal, por ATC 180/2013, de 17 de septiembre, inadmitió a trámite la recusación formulada.

11. Por providencia de 25 de marzo de 2014, se acordó señalar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el mismo día, mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Abogado del Estado ha impugnado, en representación del Gobierno, 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». Se realiza esta impugnación por el cauce procesal instituido en el art. 161.2 CE y regulado en los arts. 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), normas que habilitan al Gobierno para impugnar ante este Tribunal «disposiciones normativas sin fuerza de Ley», así como «resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas». La demanda, en contra del criterio de la representación del Parlamento que la aprobó, tacha de inconstitucional esta Resolución parlamentaria –transcrita en su integridad en los antecedentes de la presente Sentencia– por estimarla contraria a los arts. 1.2, 2, 9.1 y 168 CE y a los arts. 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

La Resolución 5/X se adopta «de acuerdo» con el art. 146 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que regula la tramitación de las propuestas de resolución presentadas a la Cámara por grupos parlamentarios o diputados, así como el control parlamentario de las que resulten aprobadas. El preámbulo y el elenco de principios que la conforman pueden entenderse dirigidos, en atención a su tenor, tanto al Gobierno de la Generalitat como a la ciudadanía de Cataluña, según prevé de modo expreso, para las propuestas de resolución, el art. 145 del Reglamento parlamentario, lo que admiten sin controversia las representaciones procesales del Gobierno de la Nación y del Parlamento de Cataluña.

La Resolución está integrada por un preámbulo y por la Declaración propiamente dicha, que le da título. El preámbulo se refiere a la Resolución 742/IX, de 27 de septiembre de 2012, en la que el Parlamento constató «la necesidad de que el pueblo de Cataluña pudiese determinar libre y democráticamente su futuro colectivo por medio de una consulta»; y a las últimas elecciones al propio Parlamento, de 25 de noviembre de 2012, que «expresaron y confirmaron esa voluntad de forma clara e inequívoca».

La Declaración, aprobada, según su preámbulo, para «llevar a cabo este proceso ... en representación de la voluntad de la ciudadanía de Cataluña expresada democráticamente en las últimas elecciones», tiene por título, al igual que la Resolución por la que fue aprobada, «Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña». En ella, el Parlamento «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 principios que a continuación se recogen. El primero de dichos principios lleva por rúbrica «soberanía» y en él se dice que «[e]l pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano». Los demás principios, cuyos contenidos aparecen recogidos en los antecedentes de esta Sentencia, son los de «legitimidad democrática», «transparencia», «diálogo», «cohesión social», «europeísmo», «legalidad», «papel principal del Parlamento» y «participación». En el párrafo con el que concluye la Declaración, «[e]l 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».

2. El enjuiciamiento que se nos demanda debe iniciarse examinando la cuestión previa que ambas representaciones suscitan acerca de la idoneidad de la Resolución 5/X para ser objeto de este proceso constitucional. La discusión a este respecto entre las partes versa, como se ha expuesto en los antecedentes, sobre si la Resolución impugnada constituye una «resolución» en el sentido de los arts. 76 y 77 LOTC, lo que afirma el Abogado del Estado y niega, de contrario, la representación del Parlamento de Cataluña. Este es el óbice procesal que hemos de resolver de forma preliminar, pues la admisibilidad de la impugnación constituye presupuesto indispensable para entrar a examinar si procede estimar o desestimar la impugnación de la Resolución del Parlamento de Cataluña.

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

Para que una resolución sea, a los efectos de este proceso constitucional, imputable a una Comunidad Autónoma es condición necesaria que se trate de un acto jurídico y que constituya además –como se dice en el citado ATC 135/2004– expresión de la voluntad institucional de aquella, esto es, dicho en términos negativos, que no se presente como un acto de trámite en el procedimiento de que se trate (FFJJ 6, 7 y 8). En el citado Auto no se cuestiona que puedan ser objeto de impugnación actos de carácter parlamentario, pero en definitiva se rechaza que puedan serlo actos que formen parte de un procedimiento legislativo (FJ 4). Esta última condición no concurre en la Resolución 5/X, objeto de la presente impugnación.

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

El acto impugnado es un acto político, adoptado por un poder público, el Parlamento de Cataluña, en ejercicio de una de las atribuciones que confiere a este órgano el ordenamiento de la Comunidad Autónoma (art. 55.2 EAC y arts. 145 y siguientes del Reglamento parlamentario) y mediante el procedimiento establecido al efecto, pero con naturaleza jurídica.

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

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

Resolución carece de efectos jurídicos sobre sus destinatarios declarados, que son, de una parte, la ciudadanía de Cataluña, a la que se exhorta, en su conclusión, a ser protagonista «en el proceso democrático de ejercicio del derecho a decidir» y, de otra, el Gobierno de la Generalitat, cuya acción se quiere orientar o impulsar con este acto.

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

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

Sin embargo, lo jurídico no se agota en lo vinculante. Pudiera sostenerse que la Resolución impugnada no tiene sobre la ciudadanía, el Gobierno de la Generalitat o el resto de las instituciones catalanas efectos jurídicos de otro tipo, como pudieran ser los de autorización o habilitación para actuar en determinado sentido, visto que ninguna norma del ordenamiento autonómico condiciona a la adopción por el Parlamento de un acto como el impugnado la validez de la acción del Gobierno o la actuación de la ciudadanía o de las instituciones. Pero el Tribunal, en primer lugar, entiende que el punto primero de la Resolución impugnada, en cuanto declara la soberanía del pueblo de Cataluña («Soberanía. El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano») es susceptible de producir efectos jurídicos, puesto que, insertado en el llamamiento a un proceso de diálogo y negociación con los poderes públicos (principio cuarto) encaminado a «hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo» (parte inicial de la Declaración), puede entenderse como el reconocimiento en favor de aquellos a quienes se llama a llevar a cabo el proceso en relación con el pueblo de Cataluña (especialmente el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat), de atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución a las nacionalidades que integran la Nación española. En segundo lugar, el carácter asertivo de la Resolución impugnada, que «acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir», no permite entender limitados sus efectos en el ámbito parlamentario al terreno estrictamente político, puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas y este cumplimiento es susceptible del control parlamentario previsto para las resoluciones aprobadas por el Parlamento (art. 146.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña).

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

3. Realizaremos el examen de la Resolución enjuiciando (a) el denominado principio primero de la Declaración, que dice así: «Soberanía. El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano»; y (b) las referencias que se hacen al «derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña» (título de la Declaración, parte inicial de la Declaración, y principios segundo, tercero, séptimo y noveno, párrafo segundo).

La cualidad de soberano del pueblo de Cataluña se predica de un sujeto «creado en el marco de la Constitución, por poderes constituidos en virtud del ejercicio del derecho a la autonomía reconocido por la Norma fundamental» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4). Como se declara en la misma Sentencia para un supuesto que presenta aspectos de similitud con el que ahora nos ocupa, ese sujeto, sin embargo, «no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación [española] constituida en Estado» (ibídem), pues «la Constitución parte de la unidad de la Nación española, que se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional» [STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a), que cita la

STC 4/1981, FJ 3]. En otras palabras, la identificación de un sujeto dotado de la condición de sujeto soberano resultaría contraria a las previsiones de los arts. 1.2 y 2 CE.

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

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

La atribución de la soberanía nacional al pueblo español en virtud del art. 1.2 CE y la unidad de la Nación española como fundamento de la Constitución en virtud del art. 2 CE se contemplan junto a el reconocimiento y la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, como se plasma en el segundo de los citados preceptos constitucionales. Pero este Tribunal ha declarado que «el Estado autonómico se asienta en el principio fundamental de que nuestra Constitución hace residir la soberanía nacional en el pueblo español (art. 1.2 CE), de manera que aquella ... "no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores".» [STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3; reiterado en STC 247/2007, FJ 4 a)]. Igualmente este Tribunal ha declarado que autonomía no es soberanía [STC 247/2007, FJ 4 a)]. De esto se infiere que en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España. Esta conclusión es del mismo tenor que la que formuló el Tribunal Supremo del Canadá en el pronunciamiento de 20 de agosto de 1998, en el que rechazó la adecuación de un proyecto unilateral de secesión por parte de una de sus provincias tanto a su Constitución como a los postulados del Derecho internacional.

Obvio es que, en tanto que realidad socio-histórica, Cataluña (y España toda) es anterior a la Constitución de 1978. Desde el punto de vista jurídico-constitucional, el «pueblo de Cataluña» invocado por la Declaración integra, sin embargo, un sujeto que se constituye en el mundo jurídico en virtud del reconocimiento constitucional (al igual que sucede con el conjunto del «pueblo español» del que, conforme al art. 1.2 CE, «emanan todos los poderes del Estado»). Por tanto, en la Declaración impugnada la cualidad de «sujeto político y jurídico soberano» se reconoce a un sujeto creado jurídicamente en el marco de la Constitución en ejercicio del derecho a la autonomía reconocido y garantizado

en el art. 2 CE; esto es, al pueblo de una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza territorialmente el Estado en virtud del art. 137 CE. En efecto, el art. 1 EAC dispone que «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».

En la STC 31/2010 este Tribunal desestimó la impugnación que los recurrentes habían efectuado del citado precepto estatutario, al entender que la declaración recogida en el mismo resulta constitucionalmente aceptable, dado que «predica de Cataluña cuantos atributos la constituyen en parte integrante del Estado fundado en la Constitución: una nacionalidad constituida como Comunidad Autónoma y cuya norma institucional básica es su propio Estatuto de Autonomía». Se razona a continuación que la constitución de Cataluña como sujeto de derecho en los términos señalados en el art. 1 EAC «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». En fin, de conformidad con el art. 1 EAC, «la Comunidad Autónoma de Cataluña –concluye– 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» (FFJJ 8 y 9).

En definitiva, como este Tribunal declara en la citada Sentencia enjuiciando la impugnación del art. 7 EAC, «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, FJ 10)» (FJ 11).

Este Tribunal ha declarado reiteradamente que la validez de la Ley «ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución» (STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 13), de manera que será preciso explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, ya que si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución «resultaría procedente un pronunciamiento interpretativo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la Ley» (SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 5, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18). El principio de conservación es igualmente aplicable a los actos que, como la Resolución impugnada en este proceso constitucional, aun no teniendo rango de ley, proceden de un órgano parlamentario y han sido dictados en el ejercicio de sus funciones, pues la presunción *iuris tantum* [salvo prueba en contrario] de legitimidad constitucional ampara no solo las normas, sino también los actos que emanan, como aquí es el caso, de poderes legítimos (STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 3).

El Tribunal acepta que, como alega la representación procesal del Parlamento de Cataluña, la Resolución impugnada debe ser interpretada de forma sistemática. La Resolución contiene más principios que el relativo a la soberanía, contra el que el Abogado del Estado dirige su tacha de inconstitucionalidad. A todos los principios incluidos en la Declaración se les asigna conjuntamente en el propio texto la función de inspirar el proceso que se inicia para hacer posible el ejercicio del «derecho a decidir». Pues bien, del tenor de los demás principios contenidos en la Resolución se desprende que la Declaración no excluye seguir los cauces constitucionalmente establecidos para traducir la voluntad política expresada en la Resolución en una realidad jurídica. La Resolución impugnada dice que «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 y colectivo». Este proceso se rige por un total de nueve principios, entre los cuales cabe destacar los de «diálogo» y de «legalidad»,

respecto a los cuales se especifica lo que se entiende por ellos: que «[s]e dialogará y se negociará con el Estado español» y que «[s]e utilizarán todos los marcos legales existentes para hacer efectivo el fortalecimiento democrático y el ejercicio del derecho a decidir», respectivamente.

Pues bien, este Tribunal considera que:

a) La cláusula primera de la Declaración, que proclama el carácter de sujeto político y jurídico soberano del pueblo de Cataluña debe ser considerada inconstitucional y nula. En efecto, su texto literal va más allá de las apelaciones de legitimidad histórica y democrática que se hacen en el preámbulo. En su contenido se incluyen con carácter global los aspectos político y jurídico de la soberanía. Se redacta en términos de presente, en contraste con el resto de los principios de la Resolución, que aparecen redactados como mandatos de futuro o en forma deóntica. Se trata, pues, de un principio que, en su formulación, no aparece sometido a la modulación que puede resultar de los principios subsiguientes.

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

b) Respecto a las referencias al «derecho a decidir» cabe una interpretación constitucional, puesto que no se proclaman con carácter independiente, o directamente vinculadas al principio primero sobre la declaración de soberanía del pueblo de Cataluña, sino que se incluyen en la parte inicial de la Declaración (en directa relación con la iniciación de un «proceso») y en distintos principios de la Declaración (segundo, tercero, séptimo y noveno, párrafo segundo). Estos principios, como veremos, son adecuados a la Constitución y dan cauce a la interpretación de que el «derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña» no aparece proclamado como una manifestación de un derecho a la autodeterminación no reconocido en la Constitución, o como una atribución de soberanía no reconocida en ella, sino como una aspiración política a la que solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional con respeto a los principios de «legitimidad democrática», «pluralismo», y «legalidad», expresamente proclamados en la Declaración en estrecha relación con el «derecho a decidir».

Cabe, pues, una interpretación constitucional de las referencias al «derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña», y así debe hacerse constar en el fallo.

4. Esta interpretación resulta avalada por las restantes cláusulas de la Declaración (segunda a novena), que se hallan, como se ha dicho, en estrecha relación con las referencias al «derecho a decidir» que estamos examinando. En ellas destacan los principios de (a) «legitimidad democrática», en relación con los de «transparencia», «cohesión social», «europeísmo», «papel principal del Parlamento» y «participación»; (b) «diálogo» y (c) «legalidad».

a) El punto segundo de la Declaración proclama el principio de «legitimidad democrática». Uno de los principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución es el principio democrático, el cual ha sido caracterizado por este Tribunal como valor superior de nuestro ordenamiento reflejado en el art. 1.1 CE (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8). Entre las manifestaciones más evidentes y constitucionalmente relevantes de aquel principio se encuentran, entre otras, la que reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados, la que exige que los representados elijan por sí mismos a sus representantes, la que impone que la formación de la voluntad se articule a través de un procedimiento en el que opera el principio mayoritario y, por tanto, la

consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes, y la que exige que la minoría pueda hacer propuestas y expresarse sobre las de la mayoría, pues un elemento basilar del principio democrático es el proceso de construcción de las decisiones y la democracia tiene importancia como procedimiento y no solo como resultado. Todas estas manifestaciones del principio democrático tienen su reflejo en el texto constitucional, cuyo ejercicio no cabe fuera del mismo.

b) El punto cuarto de la Declaración proclama el principio de «diálogo». La Constitución no aborda ni puede abordar expresamente todos los problemas que se pueden suscitar en el orden constitucional, en particular los derivados de la voluntad de una parte del Estado de alterar su estatus jurídico. Los problemas de esa índole no pueden ser resueltos por este Tribunal, cuya función es velar por la observancia estricta de la Constitución. Por ello, los poderes públicos y muy especialmente los poderes territoriales que conforman nuestro Estado autonómico son quienes están llamados a resolver mediante el diálogo y la cooperación los problemas que se desenvuelven en este ámbito. El concepto amplio de diálogo, por otra parte, no excluye a sistema o institución legítima alguna capaz de aportar su iniciativa a las decisiones políticas, ni ningún procedimiento que respete el marco constitucional. A este Tribunal incumbe únicamente, a iniciativa de las partes legitimadas para recabar su intervención, velar por que los procedimientos que se desarrollen en el curso de este diálogo se ajusten a los requisitos exigidos por la Constitución.

c) El punto séptimo de la Declaración proclama el principio de «legalidad». Este principio es igualmente relevante. En él se manifiesta la preeminencia del Derecho, entendido, en este contexto, como la subordinación a la Constitución, así como al resto del ordenamiento jurídico. La primacía incondicional de la Constitución 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. De esta manera se protege también 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.

Ahora bien, la primacía de la Constitución no debe confundirse con una exigencia de adhesión positiva a la norma fundamental, porque en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de «democracia militante», esto es, «un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución» (STC 48/2003, FJ 7; doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC 5/2004, de 16 de enero, FJ 17; 235/2007, FJ 4; 12/2008, FJ 6, y 31/2009, de 29 de enero, FJ 13). Este Tribunal ha reconocido que tienen cabida en nuestro ordenamiento constitucional cuantas ideas quieran defenderse y que «no existe un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional» (entre otras, STC 31/2009, FJ 13).

El planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable (STC 103/2008, FJ 4).

La apertura de un proceso de tales características no está predeterminada en cuanto al resultado. Ahora bien, el deber de lealtad constitucional, que como este Tribunal ha señalado se traduce en un «deber de auxilio recíproco», de «recíproco apoyo y mutua lealtad», «concreción, a su vez el más amplio deber de fidelidad a la Constitución» (STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4) por parte de los poderes públicos, requiere que si la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, que tiene reconocida por la Constitución iniciativa de reforma constitucional (artículos 87.2 y 166 CE), formulase una propuesta en tal sentido, el Parlamento español deberá entrar a considerarla.

Por las razones expuestas, debe concluirse que las referencias al «derecho a decidir» contenidas en la Resolución impugnada, de acuerdo con una interpretación constitucional conforme con los principios que acaban de ser examinados, no contradicen los enunciados constitucionales, y que aquellas, en su conjunto, con las salvedades que se han hecho a lo largo de esta Sentencia, expresa una aspiración política susceptible de ser defendida en el marco de la Constitución.

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 parcialmente la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, contra la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la «Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña» y, en consecuencia:

1.º Se declara inconstitucional y nulo el denominado principio primero titulado «Soberanía» de la Declaración aprobada por la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña.

2.º Se declara que las referencias al «derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña» contenidas en el título, parte inicial, y en los principios segundo, tercero, séptimo y noveno, párrafo segundo, de la Declaración aprobada por la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña no son inconstitucionales si se interpretan en el sentido que se expone en los fundamentos jurídicos 3 y 4 de esta Sentencia.

3.º Se desestima la impugnación en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de marzo de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.