

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 461** *Pleno. Sentencia 136/2018, de 13 de diciembre de 2018. Impugnación de disposiciones autonómicas 4039-2018. Formulada por el Gobierno de la Nación en relación con los apartados 1 a 5 de la moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional, aprobada en la sesión de 5 de julio de 2018. Soberanía y unidad de la nación, principio democrático y primacía incondicional de la Constitución, lealtad constitucional y fidelidad a la Constitución; procedimiento de reforma constitucional: nulidad de los apartados de la moción parlamentaria que contravienen la STC 259/2015.*

ECLI:ES:TC:2018:136

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, 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. 4039-2018, promovida por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, en relación con los apartados 1 a 5 de la moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional, aprobada en la sesión de 5 de julio de 2018. El Parlamento de Cataluña, representado por la Letrada de sus servicios jurídicos, ha comparecido y presentado alegaciones. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general del Tribunal el día 13 de julio de 2018, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, impugnó, al amparo de los artículos 161.2 de la Constitución y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), los apartados 1 a 5 de la moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional, aprobada el 5 de julio de 2018 y publicada en el «Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya» (BOPC) núm. 121, de 9 de julio de 2018.

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

De acuerdo con su única versión oficial, en catalán, la moción parlamentaria impugnada tiene el siguiente contenido:

«El Ple del Parlament, en la sessió tinguda el 5 de juliol de 2018, d'acord amb l'article 161 del Reglament, ha debatut la Moció subsegüent a la interpel·lació al Govern sobre la normativa del Parlament anul·lada i suspesa pel Tribunal Constitucional (tram. 302-00005/12), presentada pel diputat Vidal Aragonés Chicharro, del Subgrup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent, i les esmenes presentades pel Grup Parlamentari de Catalunya en Comú Podem (reg. 8329), el Grup Parlamentari de Junts per Catalunya i el Grup Parlamentari Republicà (reg. 8453).

Finalment, d'acord amb el que estableix l'article 161 del Reglament, ha aprovat la següent

Moció

1. El Parlament de Catalunya, davant les actuacions de l'Estat, per mitjà del Tribunal Constitucional, el Tribunal Suprem, l'Audiència Nacional i la fiscalia, de judicialització i persecució dels actes conseqüents amb el seu mandat democràtic ratifica la seva ferma voluntat de dur a terme les actuacions necessàries previstes i aprovades per aquest Parlament, per a assolir i culminar democràticament la independència de Catalunya.

2. El Parlament de Catalunya reitera els objectius polítics de la Resolució 1/XI, del 9 de novembre, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015, legitimats pels resultats del referèndum de l'1 d'octubre i de les eleccions del 21 de desembre de 2017.

3. El Parlament de Catalunya ha expressat en moltes ocasions la defensa del dret a decidir i de l'autodeterminació i, en conseqüència, com a dipositari de la sobirania del poble de Catalunya i amb fidelitat a la seva voluntat, reitera el compromís d'assolir aquests objectius polítics per vies democràtiques i no violentes.

4. El Parlament de Catalunya insta el Govern a fer efectiu el contingut dels articles suspesos pel Tribunal Constitucional de les normes següents:

a) Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica i Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial.

b) Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes.

c) Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic.

d) Llei 9/2017, del 27 de juny, d'universalització de l'assistència sanitària amb càrrec a fons públics per mitjà del Servei Català de la Salut.

e) Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni.

f) Llei 10/2017, del 27 de juny, de les voluntats digitals i de modificació dels llibres segon i quart del Codi civil de Catalunya.

g) Llei 13/2017, del 6 de juliol, de les associacions de consumidors de cànnabis.

h) Llei 21/2017, del 20 de setembre, de l'Agència Catalana de Protecció Social.

i) Llei 15/2017, del 25 de juliol, de l'Agència de Ciberseguretat de Catalunya.

- j) Llei 18/2017, de l'1 d'agost, de comerç, serveis i fires.
- k) Llei 3/2017, del 15 de febrer, del llibre sisè del Codi civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes, i de modificació dels llibres primer, segon, tercer, quart i cinquè.
- l) Llei 6/2017, del 9 de maig, de l'impost sobre els actius no productius de les persones jurídiques.
- m) Decret llei 5/2017, de l'1 d'agost, de mesures urgents per a l'ordenació dels serveis de transport de viatgers en vehicles de fins a nou places.
- n) Llei 2/2018, del 8 de maig, de modificació de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

5. El Parlament de Catalunya insta el Govern a elaborar i presentar-li, en el termini de noranta dies, un informe amb l'estat i el pla d'execució de totes les mesures tendents a fer efectiu el contingut dels articles suspesos pel Tribunal Constitucional de les normes de l'apartat 4.

6. El Parlament de Catalunya insta el Govern a elaborar i presentar, en el termini de sis mesos i perquè es tramitin, els projectes de llei o les normes que escaiguin en cada cas per a recuperar els drets i les llibertats que afecten d'una manera directa la millora de la qualitat de vida de les persones, continguts en els articles anul·lats pel Tribunal Constitucional posteriorment al 27 de setembre de 2015.»

Como ha quedado expuesto, el Gobierno excluye expresamente de la impugnación el apartado 6, considerando contrarios a la Constitución solamente los apartados 1 a 5.

2. La impugnación se basa en los motivos que a continuación sucintamente se exponen.

a) Antes de adentrarse en los motivos de inconstitucionalidad de la resolución impugnada, el Abogado del Estado quiere subrayar la importancia de un antecedente inmediato de la moción que debe presidir la interpretación de su contenido. Se trata de la «interpelación al Govern sobre la normativa del Parlament anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional», presentada el 14 de junio por el representante del subgrupo parlamentario de Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent, admitida por el Presidente y señalada para la sesión del orden del día de 20 de junio de 2018. En ella, el autor de la interpelación dice que esta «versa» sobre el apartado sexto de la resolución 1/XI de 9 de noviembre de 2015 en el que se afirma que el Parlamento de Cataluña es «depositario de la soberanía y expresión del poder constituyente» y que «no se supeditará a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional», e inquiera a la Consejera de Presidencia del Gobierno de la Generalitat acerca de «cómo empiezan a cumplir el mandato de aquella resolución, lo que significa... que este Parlament ejerce su soberanía y que no dejamos que sea el Tribunal Constitucional quien determine nuestras políticas». Del contenido de esta interpelación y del subsiguiente debate de su autor con la Consejera de Presidencia, el Abogado del Estado deduce que el primero parte de la «plena vigencia» de la resolución I /XI, del 9 de noviembre, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, anulada por la STC 259/2015, de 2 de diciembre. Esta es la razón por la que reclama de una manera clara una ejecución por el Gobierno de la Generalitat de los preceptos de leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña y suspendidos por el Tribunal Constitucional, siendo insuficiente su mera defensa procesal. No se trata, por tanto, según los proponentes de la interpelación, de «revivir o restablecer» la resolución 1/XI, sino de asumir su «plena vigencia» pese a haber sido expulsada del ordenamiento por la STC 259/2015.

Fruto de la interpelación y su debate, dice el Abogado del Estado, el mismo subgrupo parlamentario que había formulado la interpelación al Gobierno presentó la «moción subsiguiente a la interpelación al Govern sobre la normativa del Parlament anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional», iniciativa admitida a trámite por la Mesa del

Parlament el 26 de junio y publicada en el «BOPC» núm. 111 del siguiente día 27. Esta es la iniciativa parlamentaria que ha dado lugar a la moción aprobada, si bien su contenido definitivo es resultado de una enmienda transaccional presentada por los grupos parlamentarios Junts per Catalunya y Republicano y el subgrupo Candidatura d'Unitat Popular–Crida Constituent.

Subraya también que según resulta del diario de Sesiones del Pleno del 5 de julio, los servicios jurídicos del Parlament habían recomendado a la Mesa no tramitar la iniciativa por contravenir los pronunciamientos del Tribunal Constitucional relativos a la resolución 1/XI, y anticipa que por ello solicitará al Tribunal que recabe del Parlament el acta de la Mesa de 26 de junio (solicitud que efectúa en el segundo otrosí de su escrito al amparo del artículo 88.1 LOTC).

Dicha advertencia se reiteró en el Pleno de 5 de julio mediante una nota emitida por los Letrados y dirigida al Presidente del Parlament, de la que se dio lectura antes de comenzar las sesiones del Pleno, que tiene el siguiente tenor:

«Servicios jurídicos al Presidente del Parlament: Los letrados que asisten a la sesión plenaria de hoy 5 julio 2018 recuerdan, en relación con el punto 18 del orden del día, que la enmienda transaccional número 1, presentada por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya y el Grupo Parlamentario Republicano y el Subgrupo Parlamentario de la Candidatura de Unitat Popular–Crida Constituent, con número de registro 8734, no resuelve las cuestiones inicialmente advertidas en la admisión a trámite de la moción respecto de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que afectan a la Resolución 1/XI y otros pronunciamientos del Tribunal relacionados con la misma, motivo por el que recomendamos que no se tramite.»

Pese a la claridad y rotundidad de dicha advertencia, la moción se aprobó finalmente por 69 votos a favor, 8 abstenciones y sin votos en contra, al ausentarse los integrantes de los grupos Socialista y Ciudadanos y subgrupo Popular.

Destaca igualmente otra intervención de los proponentes para indagar en la voluntad que acuerda y expresa la moción. Según esta intervención el propósito de la moción es «hacer efectivos los contenidos de los artículos suspendidos por parte del Tribunal Constitucional» y efectuar «una apuesta política clara para que prime la soberanía del Parlament y por tanto la expresión de la democracia del pueblo de Catalunya hacia la actuación represiva del Tribunal Constitucional, y la significación global que expresa esta moción... que es que no existe posibilidad de hacer leyes con profundo contenido social si no primamos la soberanía del Parlament, y por otro lado que no es posible ampliar la base social para defender la construcción de la república si no hacemos leyes sociales profundamente transformadoras».

b) Tras esta exposición de los antecedentes que considera de interés, el Abogado del Estado se adentra en la exposición de los fundamentos jurídicos de la impugnación, comenzando por el carácter impugnabile de la moción 5/XII.

Con amparo en las SSTC 42/2014, de 25 de marzo (sobre 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), y 259/2015 (en relación con la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015), considera que se cumplen los requisitos señalados por la doctrina constitucional para admitir la impugnación. En primer lugar, porque la moción es un «acto perfecto o definitivo» que expresa la voluntad de la Cámara tras debate y votación. Y en segundo lugar, porque la moción produce efectos jurídicos, ya que remite y reitera la resolución 1/XI, de 9 de noviembre, sobre inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, declarada inconstitucional por la STC 259/2015, por lo que pretende «continuar el camino que ha merecido el continuo rechazo del Tribunal Constitucional». Produce efectos *ad extra* en cuanto contiene un deliberado propósito de impulso al

cumplimiento de la citada resolución 1/XI. Recuerda que esta resolución 1/XI «declara solemnemente el inicio del proceso de creación del estado catalán independiente en forma de república», proclama la «apertura de un proceso constituyente» al efecto; ordena adoptar «las medidas necesarias para abrir este proceso de desconexión... con el Estado español» e «insta al futuro Gobierno a cumplir exclusivamente aquellas normas o mandatos emanados» del Parlamento de Cataluña. Se trata de mandatos claros de inmediata repercusión jurídica dirigidos al propio Parlamento y al Gobierno de la Generalitat, así como a los ciudadanos de Cataluña, con un contenido concreto y claramente inconstitucional. En definitiva, concluye, es característica común a toda la moción la voluntad del Parlamento de Cataluña de ignorar y llamar al incumplimiento de decisiones aprobadas por el Tribunal Constitucional, y en tal medida encaja perfectamente dentro del objeto de impugnación del título V LOTC.

c) A continuación desgrana los motivos de fondo que sustentan su pretensión de inconstitucionalidad. Para ello, diferencia los apartados 1 a 3 de la moción, por una parte, y 4 y 5, por otra.

(i) Considera que los tres primeros apartados deben ser interpretados «como un conjunto sistemático ordenado a la secesión de España por medios inconstitucionales y no democráticos», lo que justifica su tratamiento conjunto y separado de los apartados 4 y 5. La «cláusula capital» de esta parte de la moción es la atribución al Parlamento de Cataluña de un «poder constituyente capaz de iniciar un proceso rupturista que se impone unilateralmente y que prescinde de cualquier respeto a los principios que informan la Constitución Española y el sistema democrático». Por ello, y por su remisión a la resolución 1/XI, considera que son de aplicación a estos apartados 1 a 3 todos los argumentos de la Abogacía del Estado en su recurso contra la aludida resolución 1/XI, que reitera aunque empleando para ello las «palabras del Tribunal» con una extensa cita y reproducción de la STC 259/2015, que anuló la mencionada resolución 1/XI.

Estos apartados 1 a 3 vulnerarían así los artículos 1.1, 1.2, 1.3, 2, 9.1 y 168 de la Constitución, y los principios de lealtad constitucional y fidelidad a la Constitución. En un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1) «no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda... En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la que funda la Constitución» (STC 259/2015, FJ 5). La moción, en cambio, «proclama» la defensa de un inexistente derecho a decidir y a la autodeterminación y «reitera» su compromiso con la «soberanía del pueblo de Cataluña», vulnerando con ello, además, el principio de que la soberanía nacional reside únicamente en el pueblo español (art. 1.2 CE). Niega también el imperio de la Constitución como norma suprema (art. 9.1 CE) y pretende, además, abrir un proceso constituyente al margen de los procedimientos de reforma de la Constitución contraviniendo, en consecuencia, el artículo 168. Y al ser el objetivo último del proceso la constitución de una república independiente de Cataluña la moción niega, en fin, la forma política del Estado español como Monarquía parlamentaria (art. 1.3).

Añade que la moción viola igualmente los artículos 1, 2.4 y 4.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en cuanto mediante esos preceptos el Estatuto asume el «entero universo jurídico creado por la Constitución» de manera que la Comunidad Autónoma de Cataluña «trae causa en derecho de la Constitución Española» sin que el pueblo de Cataluña sea «sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional» (STC 31/2010, FFJJ 8 y 9).

Finalmente, como «motivo autónomo de inconstitucionalidad» aduce el incumplimiento por estos apartados 1 a 3 de lo resuelto en la STC 259/2015. La moción, al remitirse a la anulada resolución 1/XI, vulnera los artículos 164 de la Constitución y 87.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La moción reitera y hace suyos los «objetivos políticos de la Resolución 1/XI», cuando obviamente ni los resultados electorales del 21 de diciembre de 2017 ni el denominado referéndum de 1 de octubre pueden hacer «revivir» una resolución anulada por el Tribunal Constitucional.

(ii) Sobre este motivo adicional y «autónomo» de inconstitucionalidad se incide en el tratamiento de los apartados 4 y 5 de la moción. Respecto a estos apartados el escrito

de impugnación aclara, primero, en cuanto al apartado 4, que algunas partes de las leyes citadas en el mismo no están suspendidas, bien por no haberse impugnado, bien como consecuencia del levantamiento parcial de la medida por el Tribunal Constitucional. En todo caso, conecta esos apartados con el apartado sexto de la resolución 1/XI, que proclamaba que el Parlamento de Cataluña «y el proceso de desconexión democrática del Estado español no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del estado español, en particular del Tribunal Constitucional», y recuerda las razones que llevaron a la declaración de nulidad del mismo en la STC 259/2015. Concluye, por ello, que los citados apartados 4 y 5 vulneran los artículos 9.1 CE y 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en relación con los artículos 164 CE y 87 LOTC, sobre los efectos de las Sentencias del Tribunal Constitucional. Los apartados impugnados representa una «voluntad acabada de contravenir» las resoluciones del Tribunal Constitucional, un «mandato general de incumplimiento» inconciliable con los preceptos citados. Y concluye con la cita de los apartados 8 y 69 del Dictamen 827/2015, de 13 de marzo de 2017, de la Comisión de Venecia, sobre la importancia de respetar las Sentencias del Tribunal Constitucional: «Cuando cualquier autoridad pública se niega a ejecutar una sentencia del Tribunal Constitucional, vulnera la Constitución, incluyendo los principios de estado de derecho, separación de poderes y de cooperación leal de los órganos del Estado y las medidas para ejecutar dicha sentencia son legítimas» (parágrafo 8). «La Comisión de Venecia recuerda que las sentencias de los Tribunales Constitucionales son definitivas y de obligado cumplimiento... deben ser respetadas por parte de todos los órganos públicos y por los particulares... Cuando cualquier autoridad pública rehúsa cumplir una sentencia del Tribunal Constitucional, él o ella viola los principios del Estado de derecho, la separación de poderes y la leal cooperación entre organismos estatales» (parágrafo 69). Recuerda que es a la propia Cámara a la que corresponde velar por esta observancia de las resoluciones del Tribunal Constitucional y de la Constitución (ATC 141/2016); y comoquiera que la moción no se atiende a tan elementales obligaciones, concluye que procede cancelar cualquier apariencia de legitimidad mediante su declaración de inconstitucionalidad y nulidad.

3. El Pleno, por providencia de 17 de julio de 2018, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la impugnación de disposiciones autonómicas; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Parlamento de Cataluña, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días pudiera personarse en el proceso y formular alegaciones; tener por invocado por el Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 77 LOTC, produce la suspensión de la moción impugnada desde el día 13 de julio de 2018, fecha de interposición de la impugnación, y publicar la incoación de la impugnación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

4. Por escrito registrado en este Tribunal con fecha 18 de septiembre de 2018, la Letrada del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de la Cámara, y en cumplimiento del acuerdo de la mesa de 24 de julio de 2018, evacuó el trámite de alegaciones conferido.

La representación procesal del Parlamento rebate, en primer lugar, la premisa de la que parte la impugnación del Gobierno. A su juicio, la interpelación, y solo la interpelación previa a la moción constituyen su «base jurídica», y no ninguna supuesta intención o voluntad de «partir de la plena vigencia» de la «anulada e inconstitucional» resolución 1/XI, como sostiene el Abogado del Estado. De acuerdo con el artículo 160 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, las interpelaciones, figura típica y clásica del derecho parlamentario, solo pretenden conocer y debatir los propósitos de la actuación del Gobierno; no requieren, por tanto, de «base jurídica» alguna, como se sostiene de contrario. Y en consecuencia, deducir que de la interpelación que da origen a la moción impugnada se infiere que ésta acepta o parte de la vigencia de la «anulada Resolución 1/XI... no solo es incorrecto desde el punto de vista del razonamiento jurídico, sino que también es incierto en el terreno de los hechos». La moción

impugnada, concluye, no tiene por objeto proclamar la apertura de un proceso constituyente que prepare las bases de una futura Constitución catalana excluyendo la utilización de los cauces constitucionales, como sí hacía la resolución 1/XI; ni tampoco pretende ejecutar o desarrollar el contenido de esta resolución (así vendría a reconocerlo el propio Gobierno cuando, a pesar de lo afirmado en su recurso, no ha optado por un incidente de ejecución de la STC 259/2015, como se hizo en otras ocasiones). La moción impugnada, sostiene, aunque se ratifica en los objetivos políticos de la resolución 1/XI, excluye sin embargo los medios o cauces inconstitucionales.

Así, en cuanto a los apartados 1 a 3, la Letrada del Parlamento de Cataluña considera que la interpretación conjunta efectuada por el Abogado del Estado no ha tenido en cuenta un importante cambio de contexto que debe presidir su interpretación: y es que la moción no es una resolución que «estrena la legislatura definiendo la apertura de un proceso político», como hacía la resolución 1/X, sino que se trata de un «ejercicio ordinario de la función de control e impulso al Gobierno». Además, se ha aprobado en una legislatura diferente, por el Parlamento resultante de las elecciones de 21 de diciembre de 2017 que, aunque con una correlación de fuerzas parecida a la de la anterior legislatura, no es idéntica, como tampoco lo son las posiciones de la mayoría en relación al proceso a seguir para alcanzar sus objetivos políticos. Y finalmente, no toma en cuenta los debates parlamentarios, que son un elemento interpretativo importante de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (cita las SSTC 5/1981, FJ 9, y 108/1986, FJ 13), y en especial la intervención de la Vicepresidenta del Gobierno en la sustanciación de la interpelación y de los representantes de los grupos parlamentarios Junts per Catalunya y Republicà en el debate de la moción que a su juicio «evidencian» que, sin abandonar el objetivo político de la soberanía e independencia de Cataluña, se pretenden alcanzar esos objetivos sin abandonar los principios constitucionales, es decir, con pleno sometimiento a la ley y al Derecho (art. 9.1 CE) y por tanto, llegado el caso, mediante una previa reforma constitucional conforme al artículo 168.

Con estas premisas, considera que la expresión del apartado 1 de la moción en la que se «ratifica la voluntad de llevar a cabo las actuaciones necesarias previstas y aprobadas por este Parlamento para alcanzar y culminar democráticamente la independencia», aunque «desafortunada y ambigua», debe entenderse referida, no a las actuaciones pasadas y anuladas por el Tribunal Constitucional, sino, de acuerdo con el principio de interpretación conforme a la Constitución empleado por la doctrina del Tribunal, a las que en un futuro pueda aprobar la Cámara catalana con tal de alcanzar el objetivo de la independencia siempre por cauces constitucionales. Por su parte, la simple lectura del apartado 2 de la moción impugnada en la que se «reiteran» los objetivos políticos de la resolución 1/XI, pone de manifiesto que en la misma no se reafirma, asume o reitera el contenido de aquella resolución, sino únicamente sus objetivos políticos excluyendo la actuación al margen de los procedimientos constitucionalmente establecidos. Finalmente, en cuanto al apartado 3, afirma igualmente que su «simple lectura» evidencia que «a pesar de la deficiente redacción del mismo» contiene únicamente objetivos políticos a alcanzar por los cauces legalmente establecidos; así, no proclama ni reconoce el derecho a decidir o a la autodeterminación del pueblo catalán sino su defensa, y no declara soberano al pueblo catalán sino que reivindica su voluntad de ser considerada una «comunidad nacional».

El escrito pasa acto seguido a defender la constitucionalidad de los apartados 4 y 5, y comienza reiterando el «carácter autónomo» de la moción impugnada respecto de la resolución 1/XI. Considera igualmente incorrecta la interpretación según la cual en esa parte de la moción se contenga un mandato expreso al Gobierno para que incumpla las providencias y Autos de suspensión del Tribunal Constitucional. La moción solamente insta al Gobierno a hacer efectivas las normas suspendidas y a presentar un informe con el estado y plan de ejecución de esas medidas, «pero en ningún caso insta a hacerlo vulnerando la legalidad vigente». En este sentido, subraya, debe interpretarse la inclusión en el listado de leyes sobre las que ya se ha alzado la suspensión, las intervenciones de los representantes de los grupos Junts per Catalunya y Republicà que

aluden a «formular alegaciones», «dictar nueva normativa» y «encontrar mecanismos para aplicar la ley», y, en última instancia, la actuación posterior del Gobierno de Cataluña que no ha optado por desconocer las suspensiones decretadas por el Tribunal Constitucional.

5. Por diligencia de ordenación de 20 de septiembre de 2018, estando próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el artículo 65.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se dio traslado a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, alegaran acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

6. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones en escrito presentado el 27 de septiembre de 2018, en el que solicita el mantenimiento de la suspensión acordada apoyándose en el criterio del *fumus boni iuris* (por la similitud intensa de la moción recurrida con la resolución 1/XI anulada en la STC 259/2015) y en la relevancia constitucional de la cuestión suscitada (criterio aplicado en el ATC 153/2015 para mantener la suspensión de la resolución 5/X del parlamento de Cataluña). Finalmente, apela también a los graves perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión, pues ello supondría reconocer efectividad a una moción que representa un «desafío» a los principios que sustentan la Constitución española.

7. Por escrito presentado el 1 de octubre siguiente, la Letrada del Parlamento de Cataluña solicitó el levantamiento de la suspensión. Argumenta que la naturaleza estrictamente política de la moción, que no tiene otro efecto que el de posibilitar un control del Gobierno de naturaleza igualmente política, impide hablar en este caso de «vigencia o aplicación» en términos jurídicos, y que por tanto la suspensión misma es en este caso «innecesaria o absurda». Añade que el Abogado del Estado no ha demostrado la existencia de perjuicios reales y concretos de imposible o muy difícil reparación, y subraya que no se ha producido desde la aprobación de la moción ningún efecto material que conculque la Constitución. Sin embargo, el mantenimiento de su suspensión sí compra una merma de los mecanismos de control político del ejecutivo.

8. Mediante providencia de 11 de diciembre de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno impugna, por el cauce de los artículos 161.2 de la Constitución y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, los apartados 1 a 5 de la moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, aprobada el 5 de julio de 2018, sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional.

En el apartado de los antecedentes se ha dejado constancia del contenido de la moción en su única versión oficial, en catalán, publicada en el «Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya» (BOPC) núm. 121, de 9 de julio de 2018. Para una más adecuada resolución de su impugnación dejaremos ahora constancia de la traducción al castellano de sus apartados 1 a 5 (únicos impugnados) efectuada por el Abogado del Estado en su escrito rector, no impugnada por la representación del Parlamento de Cataluña y que además se ajusta fielmente a su original, como puede fácilmente comprobarse acudiendo a su consulta. Traducida al castellano, la moción tiene el siguiente contenido:

«El Pleno del Parlamento... de acuerdo con lo que establece el artículo 161 del Reglamento, ha aprobado la siguiente

Moción

1. El Parlamento de Cataluña, ante las actuaciones del Estado, por medio del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y la Fiscalía,

de judicialización y persecución de los actos consecuentes con su mandato democrático ratifica su firme voluntad de llevar a cabo las actuaciones necesarias previstas y aprobadas por este Parlamento, para alcanzar y culminar democráticamente la independencia de Cataluña.

2. El Parlamento de Cataluña reitera los objetivos políticos de la Resolución 1/XI, del 9 de noviembre, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, legitimados por los resultados del referéndum del 1 de octubre y de las elecciones del 21 de diciembre de 2017.

3. El Parlamento de Cataluña ha expresado en muchas ocasiones la defensa del derecho a decidir y de la autodeterminación y, en consecuencia, como depositario de la soberanía del pueblo de Cataluña y con fidelidad a su voluntad, reitera el compromiso de alcanzar estos objetivos políticos por vías democráticas y no violentas.

4. El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a hacer efectivo el contenido de los artículos suspendidos por el Tribunal Constitucional de las normas siguientes:

a) Ley 24/2015, del 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética y Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.

b) Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres.

c) Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático.

d) Ley 9/2017, de 27 de junio, de universalización de la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos por medio del Servicio catalán de la Salud.

e) Ley 5/2017, de 28 de marzo de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono.

f) Ley 10/2017, de 27 de junio, de las voluntades digitales y de modificación de los libros segundo y cuarto del Código civil de Cataluña.

g) Ley 13/2017, de 6 de julio, de las asociaciones de consumidores de cannabis.

h) Ley 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social

i) Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña.

j) Ley 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias

k) Ley 3/2017, de 15 de febrero, del Libro sexto del Código civil de Cataluña, relativo a las obligaciones y los contratos, y de modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto.

l) Ley 6/2017, de 9 de mayo, del impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas.

m) Decreto-ley 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas.

n) Ley 2/2018, del 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno.

5. El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a elaborar y presentarle, en el plazo de noventa días, un informe con el estado y el plan de ejecución de todas las medidas tendentes a hacer efectivo el contenido de los artículos suspendidos por el Tribunal Constitucional de las normas del apartado 4.»

Según el escrito de impugnación, los apartados 1 a 3 de la moción, que se consideran «como un conjunto sistemático ordenado a la secesión de España por medios inconstitucionales y no democráticos», incurren en los mismos motivos de inconstitucionalidad alegados por la Abogacía del Estado en el recurso contra la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, adoptada el 9 de noviembre de 2015, «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015», que fue declarada inconstitucional y nula en la STC 259/2015, de 2 de diciembre. Por lo tanto, considera, reproduciendo ampliamente esta Sentencia, que la moción contraviene, al igual que aquella resolución, los siguientes preceptos constitucionales: artículo 1.1 (Estado de Derecho y principio democrático), artículo 1.2 (soberanía nacional), artículo 1.3 (monarquía parlamentaria), artículo 2 (unidad de la Nación española), artículo 9.1 (sometimiento de los poderes públicos a la Constitución) y artículo 168, por pretender una reforma encubierta de la Constitución. Y también los artículos 1, 2.4, 3 y 4.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, de los que resulta que la Generalitat de Cataluña trae causa en derecho de la Constitución española (STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 8 y 9) a la que sin embargo la moción aprobada niega y pretende superar sin respetar los cauces previstos para su reforma. Además, considera que la moción, esta vez en sus cinco apartados impugnados, al reiterar, ratificar o «partir de la plena vigencia» de la mencionada resolución 1/XI, anulada en la STC 259/2015, incurre en un «motivo autónomo de inconstitucionalidad» que es la vulneración de los artículos 164.1 CE y 87.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) porque la moción «incumple» lo resuelto por el Tribunal en la citada sentencia.

El Parlamento de Cataluña solicita la desestimación de la presente impugnación porque considera que la moción, aunque menciona y se remite a la citada resolución 1/XI, no asume o parte de su vigencia, como sostiene la representación del Gobierno de la Nación, sino que solo se ratifica en los objetivos políticos en aquella señalados, en particular, el reconocimiento y ejercicio de la soberanía y la independencia de Cataluña, pero excluyendo medios o cauces inconstitucionales.

2. El Abogado del Estado trata separadamente en su escrito de impugnación los apartados 1 a 3, por una parte, y los apartados 4 y 5, por otra. No obstante, dirige contra todos ellos un motivo común, que es el «incumplimiento» por lo en ellos dispuesto de la STC 259/2015, de 2 de diciembre. Por lo tanto, resulta prioritario examinar si este motivo de impugnación, el «incumplimiento» de una Sentencia de este Tribunal, es admisible en un proceso de impugnación de disposiciones autonómicas del título V LOTC, que es el que ha instado el Gobierno de la Nación, o si, por el contrario, ese motivo debe encauzarse necesaria y exclusivamente a través de un incidente de ejecución del artículo 92 LOTC, como sugiere la representación del Parlamento de Cataluña en su escrito de alegaciones.

Además, al proyectarse este motivo de «incumplimiento» sobre los cinco apartados impugnados de la moción 5/XII, su eventual admisibilidad y estimación haría innecesario el examen del otro motivo alegado por el Abogado del Estado (vulneración de los arts. 1, 2, 9 y 168 CE), dirigido exclusivamente contra los tres primeros apartados de la moción, lo que aconseja igualmente examinar de modo prioritario esta cuestión.

3. Cuando se incumple una Sentencia o resolución del Tribunal Constitucional, nuestra Ley Orgánica reguladora prevé que cualquiera de las «partes» en el proceso en que se dictó puede instar ante el Tribunal un «incidente de ejecución» para «garantizar el cumplimiento efectivo» de la Sentencia o resolución dictada (art. 92.3) y entre las medidas que puede solicitar a tal efecto está la de «declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de éstas, previa audiencia del Ministerio Fiscal» (art. 92.1, párrafo segundo). Así, hemos reiterado en este tipo de incidentes que «conforme a la jurisprudencia constitucional (entre otros, AATC 107/2009, de 24 de marzo, FJ 2, y 177/2012, de 2 de octubre, FJ 2) los artículos 87.1 –párrafo primero– y 92 LOTC tienen

por finalidad garantizar la defensa de la posición institucional del Tribunal Constitucional y la efectividad de sus sentencias y resoluciones, protegiendo su ámbito jurisdiccional frente a cualquier intromisión ulterior de un poder público que pudiera menoscabarla. Establecen que todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (párrafo primero del art. 87.1 LOTC), así como la facultad de este Tribunal de anular cualquier acto o resolución que incumpla, menoscabe o contravenga las resoluciones dictadas en el ejercicio de su jurisdicción (art. 92.1 LOTC)...» (ATC 141/2016, de 19 de julio, FJ 2, dictado precisamente en un incidente de ejecución de la STC 259/2015).

De acuerdo con los mencionados preceptos y doctrina puede concluirse así que, efectivamente, el incumplimiento de una resolución de este Tribunal por un acto de los poderes públicos es motivo de nulidad y que esta corresponde declararla al Tribunal Constitucional.

Ahora bien, la cuestión prioritaria que debemos resolver es si ese motivo puede encauzarse, no a través de un incidente de ejecución, extremo que nadie discute, sino a través de un proceso autónomo y diferente como es el de impugnación de disposiciones autonómicas del título V LOTC (arts. 76 y 77).

4. De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas de los artículos 76 y 77 LOTC es un procedimiento con «sustantividad propia» mediante el cual «el Gobierno imputa a una disposición sin fuerza de ley de Comunidad Autónoma –o, en su caso, a una resolución de alguno de sus órganos– un vicio de inconstitucionalidad que, no consistiendo en la infracción del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no podría ser, en razón del rango infralegal de la disposición impugnada, eficazmente denunciado a través del recurso de inconstitucionalidad, únicamente procedente contra "disposiciones normativas o actos con fuerza de ley" [art. 2.1 a) de la LOTC], ni se avendría tampoco, en razón del objeto de la pretensión deducida, a los límites del conflicto positivo de competencias, legalmente contraído a las controversias que opongan al Estado y a las Comunidades Autónomas o a éstas entre sí acerca de la titularidad de las "competencias asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes Orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas" (art. 59 LOTC)» (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 1).

Esta «sustantividad propia» del proceso de impugnación de disposiciones autonómicas no ha impedido a este Tribunal admitir que en el mismo puedan alegarse junto con motivos sustantivos también motivos competenciales. Así lo hemos entendido en ocasiones anteriores (por todas, STC 32/2015, de 25 de febrero, FJ 2) tomando en consideración tanto la coincidencia de procedimientos (por la remisión que hace el art. 77 a los arts. 62 a 67 de la Ley Orgánica) como la indefinición legal de los motivos impugnatorios que pueden hacerse valer en la impugnación de disposiciones autonómicas («sea cual fuere el motivo en que se base», dice el art. 77).

No obstante, las sustanciales diferencias que existen entre el motivo de impugnación basado en el incumplimiento de una Sentencia o resolución del Tribunal Constitucional y el control objetivo y abstracto de constitucionalidad que se lleva a cabo en el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas hacen difícil ampliar este proceso para dar cabida en su seno a un motivo que es propio de los incidentes de ejecución.

Para empezar, y a diferencia de lo que sucede con los conflictos positivos de competencia, los trámites y requisitos procesales de los incidentes de ejecución son diferentes a los del proceso de impugnación de disposiciones autonómicas. En los procesos declarativos ante este Tribunal los órganos legitimados están acotados y son diferentes en cada caso; en el del proceso de impugnación de disposiciones autonómicas solamente está legitimado el Gobierno de la Nación, según los artículos 161.2 CE y 76 LOTC, mientras que los incidentes de ejecución pueden iniciarse a instancia de quien haya sido parte en el proceso declarativo antecedente o incluso «de oficio» por el propio Tribunal Constitucional (art. 92.4 LOTC), posibilidad esta última

inexistente en el caso de los procesos declarativos. Por otra parte, el Ministerio Fiscal es parte necesaria en los incidentes de ejecución (art. 92.1, párrafo segundo), aun cuando puede no haberlo sido en el proceso en que se dictó la resolución cuyo incumplimiento es objeto del incidente (en particular, no lo es en este procedimiento del título V LOTC).

En segundo lugar, en el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas solamente puede declararse la inconstitucionalidad y eventualmente («en su caso») la nulidad de la disposición o resolución impugnada (art. 76, en relación con el art. 66 LOTC), mientras que en los incidentes de ejecución los pronunciamientos que pueden pedirse de este Tribunal y que este puede acordar son diferentes y mucho más amplios (art. 92 LOTC, apartados 1 y 4), y además no incluyen la declaración de inconstitucionalidad de la resolución impugnada, sino solamente su «nulidad» (art. 92.1, párrafo segundo).

Finalmente, existe una diferencia fundamental en el tipo de control que requiere el examen del motivo basado en el incumplimiento de una Sentencia o resolución de este Tribunal y el que se lleva a cabo en el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas. En este tipo de procesos, el control que lleva a cabo el Tribunal es un control eminentemente «objetivo», que deja al margen las intenciones o finalidades del autor de la resolución o disposición impugnada, según jurisprudencia constitucional reiterada [por todas, STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2 c)]. Por el contrario, la existencia de «incumplimiento» de lo previamente resuelto por el Tribunal exige indagar en la voluntad del poder público autor de la resolución impugnada. Prueba de este componente subjetivo es que el escrito de impugnación trata de acreditar el «incumplimiento» de la STC 259/2015 por referencia a lo dicho por los diputados intervinientes en los debates parlamentarios previos a la moción impugnada.

Así pues, para preservar el carácter objetivo del control de constitucionalidad de las disposiciones y resoluciones objeto de impugnación mediante el cauce del título V LOTC, hemos de reservar este proceso a las infracciones objetivamente verificables de la Constitución, y remitir el motivo de incumplimiento, por su matiz subjetivo, a los incidentes de ejecución del artículo 92 LOTC.

En consecuencia, y por todo lo razonado hasta aquí, el motivo general aducido por el Abogado del Estado (en cuanto dirigido contra los cinco apartados impugnados de la moción 5/XII) de «incumplimiento» de la STC 259/2015 no puede conducir a una declaración de inconstitucionalidad y nulidad por la vía procesal escogida y este motivo de impugnación ha de desestimarse.

Esta conclusión técnico-jurídica no debe impedir a este Tribunal recordar que, de acuerdo con su Ley Orgánica reguladora, le corresponde velar «por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones» (art. 92.1 LOTC), y que, en caso de advertir que una resolución dictada en el ejercicio de su jurisdicción pudiera estar siendo incumplida, «de oficio o a instancia de alguna de las partes del proceso en que hubiera recaído, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se les fije informen al respecto» (art. 92.4 LOTC), pudiendo en su caso, si la necesidad lo exigiera, adoptar las medidas expresamente previstas en los apartados 4 y 5 del artículo 92 LOTC.

Aunque los apartados 4 y 5 de la moción impugnada en este recurso podrían considerarse como una incitación al Gobierno de la Generalitat para que desobedeciera las resoluciones de este Tribunal que acordaron la suspensión de la vigencia de las leyes que en ese apartado 4 se mencionan, o de alguno de sus artículos, o, incluso de las sentencias que ya han declarado su nulidad, si ello sucediera efectivamente, este Tribunal dispone de los medios oportunos para asegurar la efectividad de esas resoluciones a través del incidente de ejecución previsto en el artículo 92 LOTC.

5. Conceptualmente diferente del «incumplimiento» por la moción impugnada de la STC 259/2015 es si la moción impugnada, y en concreto sus apartados 1 a 3, que son los únicos a los que se dirige el siguiente motivo del recurso, incurrir en las mismas vulneraciones constitucionales que la anulada en la STC 259/2015, es decir, en infracciones directas de los artículos 1.1, 1.2, 2, 9.1 y 168 de la Constitución que fueron

aquellos que la STC 259/2015 consideró vulnerados (FJ 7, último párrafo). Este es el objeto del segundo motivo del recurso y a él nos vamos a referir seguidamente.

6. La STC 259/2015, de 2 de diciembre, y su inmediato precedente la STC 42/2014, de 25 de marzo, resolvieron sendas impugnaciones de disposiciones autonómicas dirigidas contra resoluciones del Parlamento de Cataluña en las que se cuestionaban algunos conceptos esenciales, centrales y legitimadores del Estado social y democrático de Derecho constituido en 1978, como la soberanía nacional, la unidad de la Nación española, el imperio de la Constitución como norma suprema, el alcance y significado del principio democrático en un sistema constitucional y la legitimidad del poder que se ejerce en un Estado de Derecho.

En esas Sentencias el Tribunal Constitucional declaró:

a) Que la Constitución como ley superior no pretende para sí la condición de *lex perpetua*. La Constitución de 1978 admite y regula, en efecto, su «revisión total» (art. 168 CE y STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7). Asegura así que «sólo los ciudadanos, actuando necesariamente al final del proceso de reforma, puedan disponer del poder supremo, esto es, del poder de modificar sin límites la propia Constitución» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). Todas y cada una de las determinaciones constitucionales son susceptibles de modificación «siempre y cuando ello no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales» y «el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a estos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable» (STC 259/2015, FJ 7).

b) Por esta razón «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"» [STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4 c)]

c) Así pues, es posible que no solo los ciudadanos, obvio es decirlo, sino también un órgano del Estado como es un Parlamento autonómico exteriorice su defensa del denominado «derecho a decidir» como «aspiración política susceptible de ser defendida en el marco de la Constitución» (STC 42/2014, FJ 4 *in fine*), siempre que no se excluya «seguir los cauces constitucionalmente establecidos para traducir la voluntad política expresada en la resolución en una realidad jurídica» (STC 42/2014, FJ 3, y STC 259/2015, FJ 3).

d) El «"imperio de la Constitución como norma suprema" (STC 54/1983, de 21 de junio, FJ 2, y, antes aún, STC 16/1982, de 28 de abril, FJ 1), declarado expresamente por su artículo 9.1, trae causa de que la Constitución misma es fruto de la determinación de la nación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan, por ello, los poderes de un Estado (art. 1.2 CE)» [STC 259/2015, FJ 4 a)].

e) Por lo tanto, el «sometimiento de todos a la Constitución es "otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente" [SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 18, y 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 6 b)]. En el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución, que, como afirmó este Tribunal en la STC 42/2014, FJ 4 c), "requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella"» [STC 259/2015, 4 b)]. De manera que, como más adelante se reitera en esa misma Sentencia, «[e]n el Estado social y democrático de Derecho configurado por la Constitución de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática y

legalidad constitucional en detrimento de la segunda: la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Sin conformidad con la Constitución no puede predicarse legitimidad alguna. En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la fundada en la Constitución» (STC 259/2015, FJ 5).

f) A su vez, «[l]a indisoluble unidad de la Nación española que afirma el artículo 2 CE se combina con el reconocimiento del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía. El derecho a la autonomía se encuentra así proclamado en el núcleo mismo de la Constitución junto al principio de unidad. Mediante el ejercicio de aquel derecho, la Constitución garantiza la capacidad de las Comunidades Autónomas de adoptar sus propias políticas en el marco constitucional y estatutario. Es la propia norma fundamental la que obliga a conciliar los principios de unidad y de autonomía de las nacionalidades y regiones. Principios que, naturalmente, también se reflejan debidamente articulados en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: "Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica" (art. 1 EAC)» [STC 259/2015, FJ 5 b)].

g) Y finalmente, que «[d]e todo lo anterior se infiere que no puede oponerse una supuesta legitimidad democrática de un cuerpo legislativo a la primacía incondicional de la Constitución. El texto constitucional refleja las manifestaciones relevantes del principio democrático, cuyo ejercicio, por tanto, no cabe fuera del mismo [STC 42/2014, FJ 4 a)]. Por ello, el ordenamiento jurídico, con la Constitución en su cúspide, en ningún caso puede ser considerado como límite de la democracia, sino como su garantía misma» [STC 259/2015, FJ 5 c)].

La STC 259/2015 declaró inconstitucional y nula la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña en su integridad, mientras que la STC 42/2014 solamente declaró inconstitucional y nula una parte de la resolución 5/X –la relativa a la «soberanía» del pueblo de Cataluña– admitiendo que las menciones al «derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña» no estaban «directamente vinculadas» con ese principio de soberanía del pueblo de Cataluña y admitían, por tanto, una «interpretación constitucional» entendiendo aquella mención como «una aspiración política a la que solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional» [STC 42/2014, FJ 3 b)].

La razón de esta divergencia (nulidad total frente a nulidad solamente parcial) se explica en la STC 259/2015, FJ 3: la resolución 1/XI estaba dotada de una «patente unidad de sentido» y concebida íntegramente «desde una resuelta posición de ajenidad al ordenamiento constitucional» de modo que «–a diferencia de lo que consentía, en algunos de sus pasajes, la enjuiciada en la STC 42/2014– permite entender que el Parlamento de Cataluña, al adoptarla, está excluyendo la utilización de los cauces constitucionales (art. 168 CE) para la conversión en un "estado independiente" (apartado segundo) de lo que hoy es la Comunidad Autónoma de Cataluña».

7. La aplicación de la doctrina precedente a la resolución impugnada conduce a la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los apartados 1 a 3 de la moción 5/XII, únicos frente a los que se dirige este motivo de impugnación:

a) El apartado 1 debe ser anulado en su integridad. El lenguaje utilizado (la «ratificación» de la «firme voluntad» del Parlamento de «llevar a cabo las actuaciones necesarias» para «alcanzar» la independencia) y el contenido del mensaje (contraponiendo un «mandato democrático» aparentemente irresistible del Parlamento a unas «actuaciones del Estado» y de sus instituciones aparentemente ilegítimas) no permite entender limitados sus efectos al ámbito parlamentario e implican además, al mismo tiempo, la contraposición de una supuesta y única legitimidad democrática del Parlamento frente a la (ausencia de) legalidad y legitimidad de las instituciones del Estado mencionadas, cuando según hemos dicho «[e]n el Estado social y democrático

de Derecho configurado por la Constitución de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda: la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Sin conformidad con la Constitución no puede predicarse legitimidad alguna. En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la fundada en la Constitución» (STC 259/2015, FJ 5).

b) El apartado 2, en el que el Parlamento «reitera los objetivos políticos de la resolución 1/XI», debe ser igualmente declarado inconstitucional y nulo en su integridad.

La representación del Parlamento autonómico defiende la constitucionalidad del apartado porque, según su interpretación, «reiterar» los «objetivos políticos» de la resolución 1/XI implica descartar al mismo tiempo los procedimientos inconstitucionales previstos en aquélla.

No es posible, sin embargo, asumir esta exégesis.

La resolución 1/XI estaba dotada de una «patente unidad de sentido», concebida íntegramente «desde una resuelta posición de ajenidad al ordenamiento constitucional» (STC 259/2015, FJ 3). No es posible, por tanto, desgajar una parte de esa resolución –sus «objetivos políticos»– para aislarlos de la «patente unidad de sentido» que inspiraba aquélla y «reiterar» así solamente los primeros. La resolución 1/XI «–a diferencia de lo que consentía, en algunos de sus pasajes, la enjuiciada en la STC 42/2014– permite entender que el Parlamento de Cataluña, al adoptarla, está excluyendo la utilización de los cauces constitucionales (art. 168 CE) para la conversión en un "estado independiente" (apartado segundo) de lo que hoy es la Comunidad Autónoma de Cataluña» (*ibidem*). Este era el hilo conductor de la resolución 1/XI, de modo que sus «objetivos políticos» –por emplear la expresión de la moción impugnada–, tal y como allí se proclamaron –y la moción «reitera»– son inescindibles del procedimiento previsto para alcanzar aquéllos.

Es necesario insistir en que en un Estado social y democrático de Derecho no hay legitimidad posible al margen de la legalidad, pues «la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la Constitución y al ordenamiento jurídico» (STC 259/2015, FJ 5). Es así porque un poder político que se sitúa «al margen del derecho» pone «en riesgo máximo, para todos los ciudadanos... la vigencia y efectividad de cuantas garantías y derechos preservan para ellos tanto la Constitución como el mismo Estatuto. Los deja así a merced de un poder que dice no reconocer límite alguno... Un poder que niega expresamente el derecho se niega a sí mismo como autoridad merecedora de acatamiento» [STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 5 d)].

Como este Tribunal ha reiterado la defensa del reconocimiento a una determinada comunidad política del denominado «derecho a decidir» es una aspiración política legítima y defendible en nuestro ordenamiento constitucional. No obstante, ni ese «objetivo político», ni ningún otro, justifican, en un Estado democrático y en un Parlamento dotado de amplios poderes de autogobierno, la abierta, expresa y directa negación del Derecho como justificación y límite del poder político.

La resolución 1/XI estaba inspirada, precisamente, en la radical negación de límite jurídico alguno a la actuación del Parlamento de Cataluña, y en tal medida los objetivos allí proclamados se ven lastrados por ese vicio fundamental inicial. Procede, por ello, suprimir cualquier mención a esa resolución y declarar inconstitucional y nulo el apartado 2 de la moción 5/XII, por vulnerar los principios de Estado democrático de Derecho (art. 1.1) y supremacía de la Constitución (art. 9.1. CE).

c) Finalmente, debe declararse inconstitucional y nulo, también en su integridad, el apartado 3.

Este apartado está presidido por la definición del Parlamento de Cataluña «como depositario de la soberanía del pueblo de Cataluña», de modo que todo su contenido alcanza sentido por referencia a esa afirmación de «soberanía». Solo desde esta inicial afirmación tiene sentido «reiterar» un «compromiso» frente a ese pueblo que se dice

soberano, «con fidelidad a su voluntad», para «alcanzar» la «autodeterminación» de Cataluña.

Como se ha reiterado en las SSTC 42/2014, FJ 3, y 259/2015, FJ 4 a), para expresiones semejantes en las resoluciones parlamentarias allí enjuiciadas, la afirmación por un poder público de la condición de soberano del «pueblo» de una Comunidad Autónoma supone «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». Este apartado vulnera, por ello, los artículos 1.2 y 2 de la Constitución y 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en relación con ellos, los artículos 9.1 y 168 de la Constitución, y en consecuencia, debe ser declarado inconstitucional y nulo.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) promovida por el Gobierno contra los apartados 1 a 5 de la moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, «sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional», aprobada por ese Parlamento en la sesión de 5 de julio de 2018, y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los apartados 1, 2 y 3 de la moción impugnada.

2.º Desestimar la impugnación en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.