

4.87. PROCEDIMENTS DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.87.30. ALTRES PROCEDIMENTS DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

— **Procediment relatiu a la impugnació de disposicions autonòmiques 1389/2013, interposada pel Govern de l'Estat contra la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya**

Tram. 385-00001/10

Allegacions que formula el Parlament

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los letrados del Parlamento de Cataluña suscritos, en representación y defensa de la Cámara y en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del día 16 de abril de 2013, según se acredita mediante la certificación que se acompaña en documento adjunto, comparecen ante el Tribunal Constitucional y como mejor en derecho proceda

DICEN

1. Que, en fecha 10 de mayo de 2013, el Parlamento de Cataluña ha sido notificado del acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional, de 7 de mayo de 2013, por el que se admite a trámite la impugnación de disposiciones autonómicas (título V de la LOTC), número 1389-2013, promovida por el Gobierno en relación a la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.

2. Que, mediante Acuerdo de Mesa de 16 de abril de 2013, el Parlamento de Cataluña ha decidido personarse en el procedimiento relativo a la impugnación número 1389-2013.

3. Que, evacuando el trámite conferido mediante el acuerdo a que se ha hecho referencia, pasa a formular las siguientes

ALEGACIONES

I. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 5/X

1. La impugnación de la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña se fundamenta en el artículo 161.2 de la CE, que atribuye al Gobierno del Estado la facultad de impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. De acuerdo con este mis-

mo precepto, la admisión a trámite de la impugnación produce la suspensión de la disposición o la resolución recurrida, aunque el Tribunal deberá ratificarla o levantarla en el plazo no superior a cinco meses.

Esta modalidad impugnatoria se desarrolla en el Título V de la LOTC (arts. 76 y 77) remitiendo su sustanciación al procedimiento previsto para los conflictos positivos de competencia.

2. Hay que precisar, sin embargo, que el contenido y los motivos que pueden justificar la utilización de este procedimiento impugnatorio han quedado perfilados en la jurisprudencia constitucional, diferenciándolos de los otros procedimientos constitucionales previstos en la CE y la LOTC.

En este sentido, aunque el artículo 77 de la LOTC hace una remisión inicialmente amplia a «sea cual fuere el motivo en que se base» la impugnación, el Tribunal Constitucional ha delimitado el objeto y especialmente los motivos de impugnación de este procedimiento respecto del recurso de inconstitucionalidad y del conflicto positivo de competencia. En relación al primero, está claro que no puede ser utilizado para recurrir disposiciones normativas con fuerza de ley, por cuanto que este es el objeto específico del recurso de inconstitucionalidad. Por otra parte, a diferencia del conflicto positivo de competencia, el proceso impugnatorio del Título V de la LOTC sólo podrá utilizarse, a pesar de la indefinición legal de los motivos que puede desprenderse del artículo 77 de la LOTC, cuando se trate de vulneraciones constitucionales que lo sean por razones no competenciales.

Esta doctrina quedó establecida especialmente en la STC 64/1990 y posteriormente en el ATC 135/2004, según los cuales los artículos 76 y 77 de la LOTC regulan un procedimiento que, aunque coincida en sus trámites con el conflicto positivo de competencia, encuentra su sustantividad propia precisamente en el supuesto en que se imputa a una disposición sin fuerza de ley o a una resolución de alguno de los órganos de las Comunidades Autónomas un vicio de inconstitucionalidad que, no consistiendo en la infracción del orden constitucional de competencias, no puede ser eficazmente denunciado por vía del recurso de inconstitucionalidad debido a su rango infralegal, ni sería tampoco coherente con el conflicto de competencias si su razón de ser no se fundamenta en una controversia que oponga al Estado y a las Comunidades Autónomas en relación con la titularidad de las competencias según la distribución realizada por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

En este caso, el objeto de impugnación es una Resolución parlamentaria que se impugna alegando una posible vulneración de los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 de la CE y los artículos 1 y 2.4 del EAC, lo que objetivamente puede encajar con el ámbito material de los actos impugnables por la vía del Título V de la LOTC,

que incluyen las resoluciones adoptadas por los «órganos» de las CCAA. La referencia genérica a los «órganos» de las CCAA y su desarrollo más preciso en el artículo 76 de la LOTC a «cualquier» órgano de las CCAA, permiten incluir dentro de su ámbito no sólo las resoluciones dictadas por el Gobierno o el poder ejecutivo, sino también las de origen parlamentario. Por otra parte, los preceptos constitucionales que se alegan como infringidos no son de naturaleza competencial.

3. Sin embargo, es obvio que para que pueda prosperar la vía impugnatoria del Título V de la LOTC, las resoluciones impugnadas deben tener, por razón de su naturaleza y contenido, la capacidad necesaria para producir una *real y efectiva* infracción del orden constitucional.

La lógica impugnatoria exige, por consiguiente, que las disposiciones o resoluciones tengan efectos normativos o efectos jurídicos derivados de su naturaleza, ya que sin ellos no puede existir, técnicamente hablando, una contravención, infracción o vicio de inconstitucionalidad que dé contenido y sentido a la impugnación. Y, tratándose de una resolución, es muy importante tener en cuenta la diferencia existente, en cuanto a su capacidad de generar efectos jurídicos, entre las resoluciones de naturaleza administrativa y las que son de origen parlamentario.

En este sentido, hay que señalar que los análisis doctrinales sobre el artículo 161.2 de la CE y el Título V de la LOTC se refieren a su aplicación ordinaria y normal en el ámbito de las resoluciones administrativas, considerando un supuesto extraordinario las resoluciones procedentes del ámbito parlamentario. La praxis aplicativa de este procedimiento lo confirma, poniendo de relieve un escasísimo número de impugnaciones cuyo objeto ha sido una resolución parlamentaria. Y no hay duda alguna de que ello se debe a la naturaleza de este tipo de resoluciones, que no permite extraer normalmente de ellas efectos jurídicos, salvo excepciones muy concretas.

Es muy importante destacar, por tanto, la diferencia esencial, en cuanto a sus efectos jurídicos, que se produce entre las resoluciones o actos de naturaleza administrativa y las resoluciones parlamentarias, especialmente de las que se adoptan en ejercicio de la función de impulso de la acción política y de gobierno.

Mientras que una resolución administrativa es capaz, por razón de su naturaleza y apoyada en el principio de autotutela, de producir normalmente efectos jurídicos mediante el ejercicio de una potestad administrativa y establecer una relación jurídica que genera derechos y obligaciones, este esquema no resulta trasladable al ámbito de las resoluciones parlamentarias de impulso, ya que estas se mueven, como veremos después con más detalle, en la esfera de las relaciones políticas entre el Parlamento y el Gobierno, sin que

de su contenido se desprendan consecuencias jurídicas reales y efectivas entre las instituciones afectadas y mucho menos sobre los ciudadanos o sobre el ordenamiento jurídico establecido.

El hecho de que, en todo el periodo de funcionamiento de la justicia constitucional, sea la *primera vez* que se produce la impugnación de una resolución parlamentaria de esta naturaleza corrobora esta conclusión, pone de relieve su *carácter anómalo* y también dice mucho sobre la *verdadera intencionalidad* que se esconde tras la impugnación.

II. LA RESOLUCIÓN 5/X ES UN ACTO POLÍTICO CARENTE DE EFECTOS JURÍDICOS

1. 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, es el resultado de una *propuesta de resolución* aprobada de acuerdo con el artículo 145 del RPC.

Como este mismo precepto indica, esta iniciativa es un instrumento propio de la función de impulso de la acción política y de gobierno. Así resulta claramente del artículo 145.1 del RPC cuando establece que «las propuestas de resolución del Parlamento para *impulsar la acción política y de gobierno* se pueden dirigir al Gobierno de la Generalidad o a los ciudadanos». La iniciativa se ha de situar, pues, dentro de esta específica función parlamentaria, totalmente diferente de la función legislativa, esto es, de la función parlamentaria que, por su naturaleza, tiene la capacidad de crear derecho y de producir efectos jurídicos.

En este punto, el Parlamento de Cataluña no se diferencia del sistema clásico de las funciones parlamentarias, tal y como se desprende del artículo 55.2. del EAC, según el cual «El Parlamento de Cataluña ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos de la Generalidad y controla e impulsa la acción política y de gobierno». El paralelismo de este precepto con las funciones que el artículo 66.2 de la CE reconoce a las Cortes Generales o con lo que disponen los correspondientes preceptos de otros Estatutos de Autonomía es más que evidente.

2. Es un principio común admitido por la doctrina que las resoluciones, proposiciones no de ley o las mociones parlamentarias aprobadas en ejercicio de la función de impulso y dirección del gobierno son actos de *naturaleza política* que, independientemente de sus clases o denominación, poseen la naturaleza común de expresar *una voluntad, una aspiración o un deseo* de la cámara y que se pueden dirigir al Gobierno o al conjunto de los ciudadanos.

En relación con la función legislativa, la doctrina parlamentaria coincide en destacar que los actos en que se concreta la función de impulso de la acción política y de gobierno no tienen la fuerza de obligar propia de las leyes, sin que por ello tengan poder o capaci-

dad de vincular jurídicamente a los ciudadanos o a los poderes públicos, originar relaciones jurídicas, crear derechos o imponer deberes, determinaciones que son propias de las leyes y disposiciones generales o de otro tipo de resoluciones que por su naturaleza o contenido pueden tener efectos jurídicos.

En el caso de las resoluciones esto ocurre normalmente con las de naturaleza administrativa y en el caso de las parlamentarias puede ocurrir en ciertos casos (por ejemplo, los nombramientos, la moción de censura, la convalidación de un decreto-ley, etc.) pero no con las resoluciones que se originan en proposiciones no de ley como instrumento de ejercicio de la función parlamentaria de impulso.

En este caso, los efectos de la resolución se limitan a la expresión, como se ha dicho, de una voluntad política, por la sencilla razón de que el ejercicio de la función de impulso, por su propia naturaleza, no tiene *capacidad o poder* de generar efectos ni otra vinculación de carácter jurídico, sino tan sólo de carácter político en el marco de la relación de confianza propio del sistema parlamentario.

La aprobación de esta clase de resoluciones no altera la legalidad vigente, porque el principio de legalidad al que están sujetos los poderes públicos y los ciudadanos lo definen las leyes y los otros actos de naturaleza normativa. Por otra parte, tampoco tiene efectos jurídicos concretos sobre los ciudadanos y ni siquiera para el Gobierno al que principalmente se dirigen, como reconoce la doctrina parlamentaria.

Puede afirmarse, por tanto, que las resoluciones fruto de las iniciativas parlamentarias de impulso de la acción política y de gobierno, son *ajenas al mundo del derecho*, a excepción de las normas de procedimiento y de control del derecho parlamentario que las regula. Como ha reconocido el mismo Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, las proposiciones no de ley o resoluciones que son fruto de la función de impulso de la acción política y de gobierno *no tienen efectos jurídicos vinculantes* (SSTC 205/1990; 41/1995 y 40/2003 y ATC 155/1993).

3. Trasladando las consideraciones que se acaban de exponer a la Resolución 5/X objeto de impugnación, la conclusión parece obvia. Esta resolución 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 y sólo eso.

Extraer de una resolución de esta clase efectos propios de otra función parlamentaria, no sólo supone desconocer el carácter político de la función de impulso, sino también construir una artificiosa «apariencia» de efectos jurídicos con el pretexto de someter la resolución al control jurisdiccional.

Esto es lisa y llanamente lo que hace el escrito de impugnación confundiendo interesadamente el contenido la Resolución con sus efectos. La existencia de una posible contradicción entre ese contenido y la Constitución vigente y la atribución a la Resolución de efectos jurídicos, sirve para «*construir*» el objeto procesal idóneo de la impugnación que obviamente no existiría si se considera que una resolución de este tipo sólo produce efectos meramente políticos.

Pero este planteamiento, además de ser incorrecto, supone una perversión grave del sistema democrático y del pluralismo político, porque su aceptación significa impedir que en el ámbito parlamentario se pueda desarrollar un debate y se puedan expresar voluntades fruto de las mayorías existentes, que no sean compatibles con el marco constitucional vigente.

Sobre esta cuestión crucial volveremos más adelante para recordar cuál es el posicionamiento que ha mantenido la jurisprudencia constitucional sobre la posibilidad del debate de ideas y proyectos políticos en sede parlamentaria, vinculado a la representación y al pluralismo políticos.

Pero lo que ahora interesa destacar y también denunciar en cuanto al fundamento de la impugnación, es que una eventual discrepancia o contradicción entre una voluntad expresada mediante una resolución de la naturaleza que tiene la 5/X del Parlamento de Cataluña con la Constitución, no puede situarse más allá del plano político, sin que esa discrepancia o contradicción, por el mero hecho de serlo, pueda considerarse como una vulneración constitucional, porque lo determinante a los efectos de impugnación y de control jurisdiccional es que esa discrepancia se produzca mediante una disposición o un acto que por sus características despliegue efectos normativos o jurídicos *reales y concretos* (ATC 135/2004).

Si no existe este presupuesto, la impugnación no tiene objeto procesal adecuado. Y esto es lo que sucede en este caso por razón de la naturaleza de la Resolución. Por mucho que se empeñe el abogado del Estado, una resolución adoptada en ejercicio de la función de impulso de la acción política y de gobierno no puede producir otros efectos que los propios de esa función.

Como ha declarado recientemente el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con una denuncia por prevaricación referida precisamente a la aprobación de la Resolución 5/X (dirigida contra el Presidente de la Generalidad y contra los diputados que la votaron), que obviamente ha sido inadmitida a trámite, (AUTO 45/2013, de 30 de abril, Sala civil y penal):

«debe significarse que existen *diferentes funciones parlamentarias*: la legislativa, la de control y la de impulso político (cfr. art. 55.2 EAC y art. 145.1 RPC). Pues bien, como el Ministerio Fiscal señala con acierto, la Resolución 5/X halla su fundamento en las propuestas de resolución para el impulso de la acción

política y de gobierno (art. 145.1 RPC). De ahí que *participe de la naturaleza de un acto político*».

III. LA RESOLUCIÓN 5/X ES LA EXPRESIÓN DE UNA VOLUNTAD POLÍTICA

1. La Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña ha de ser considerada dentro del contexto histórico de las aspiraciones de Cataluña a ser considerada como «comunidad nacional», reivindicación que desde la reinstauración de la democracia ha evidenciado también un amplio apoyo en la sociedad catalana y en su representación política en el Parlamento de Cataluña.

Esta aspiración al reconocimiento nacional de Cataluña ha ido siempre unida a la reivindicación del derecho del pueblo catalán a decidir su futuro colectivo, vinculada al derecho de autodeterminación de los pueblos, concepto que incluye su dimensión interna o externa. Es importante destacar para la adecuada valoración de la Resolución 5/X, que el Parlamento ha aprobado en la actual etapa autonómica diversas declaraciones y resoluciones sobre esta cuestión, que se remontan al año 1989 (Resolución 98/III) y que han tenido continuidad ininterrumpida en el tiempo, con un contenido cada vez más concreto.

Así, en las tres primeras resoluciones adoptadas (la ya citada 98/III y las 229/III y 674/V), el Parlamento proclamaba el derecho a decidir su futuro como voluntad genérica, sin concretar los instrumentos a través de los cuales se podría ejercer. Sin embargo, en otras resoluciones posteriores (944/V y 1978/VI), el Parlamento ya manifestaba su voluntad de establecer estos mecanismos. A partir del año 2010, se produce un avance más en este proceso, mediante la expresión de la voluntad de hacer efectivo el derecho a decidir del pueblo catalán (Resoluciones 631/VIII y 6/IX).

La expresión de esta voluntad política tiene el antecedente más reciente en la Resolución 742/IX, de 27 de septiembre de 2012, en la que el Parlamento constata la necesidad de que el pueblo de Cataluña pueda determinar libre y democráticamente su futuro colectivo *por medio de una consulta* y declara textualmente que:

«El Parlamento de Cataluña proclama solemnemente, tal y como ya lo ha hecho en otras ocasiones trascendentales, el derecho imprescriptible e inalienable de Cataluña a la *autodeterminación*, como expresión democrática de su *soberanía* como nación».

Es importante destacar que ninguna de estas resoluciones, que comparten naturaleza con la 5/X, ha sido objeto de impugnación, siendo también de destacar, por su conexión con el principio primero de la Resolución 5/X, el párrafo acabado de transcribir de la Resolución 742/IX.

2. La realización de una consulta popular para ejercer el derecho a decidir el futuro político colectivo de Cataluña se erigió, como es público y notorio, como uno

de los elementos determinantes de las últimas elecciones al Parlamento celebradas el 25 de noviembre de 2012, cuyo resultado supuso un respaldo claramente mayoritario de las fuerzas políticas que incluían la consulta a la ciudadanía en su programa electoral.

Estos antecedentes ponen de relieve una configuración parlamentaria, fruto de un proceso electoral y de una voluntad democrática libremente expresada que sustenta un *proyecto político* a favor de la realización de una consulta sobre el «*derecho a decidir*», con el fin de que los ciudadanos de Cataluña puedan pronunciarse sobre su futuro político colectivo, es decir, sobre la conveniencia o no de superar el marco actual de autonomía planteando abiertamente la *posibilidad* de que Cataluña pueda constituirse como un Estado independiente.

La opción por la consulta ciudadana es un procedimiento plenamente democrático y que se ampara en el derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23.1 de la CE y 29 del EAC. Ciertamente, la propuesta de esta consulta puede introducir un debate jurídico-constitucional sobre su realización, pero en el cual no corresponde entrar en esta impugnación, porque la Resolución 5/X se limita a afirmar la voluntad de iniciar este proceso y hacerlo, además, dentro del marco de la legalidad (principio séptimo).

La resolución no determina ni convoca ninguna consulta, se limita a expresar la *voluntad* de hacerla y los *principios* bajo los cuales el Parlamento considera que debe realizarse el proceso.

3. Las anteriores consideraciones son esenciales para la adecuada comprensión de la Resolución 5/X y para determinar su alcance y efectos. Y en este punto debe ponerse especialmente de relieve que:

a) La Resolución 5/X 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. Pero esta posibilidad no la convierte en inconstitucional, porque se trata de una resolución meramente política, adoptada en ejercicio de una función parlamentaria que no tiene capacidad de producir efectos jurídicos, que es condición necesaria para producir una infracción constitucional real y efectiva a los efectos de un posible control jurisdiccional.

b) La Resolución 5/X 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 tanto, no hay duda de que la expresión democrática realizada en las urnas legitima la toma de posición que expresa la Resolución 5/X.

c) La expresión de la voluntad que manifiesta la Resolución 5/X se origina en sede parlamentaria, es decir en el ámbito más representativo e importante del ejercicio de la democracia. Como dice el artículo 52.5 del

EAC, el Parlamento «es la sede donde se expresa preferentemente el *pluralismo* y se hace público el *debate político*».

Resulta claro, por tanto, que en función de estas tres premisas el Parlamento de Cataluña podía aprobar una declaración como la que contiene la Resolución 5/X, 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.

El abogado del Estado *presupone* a la Resolución 5/X capacidad de generar efectos jurídicos, desnaturalizando el sentido y alcance de este tipo de resoluciones y deduciendo su inconstitucionalidad por violar los artículos 1.2, 2, 9.1. y 168 de la CE y 1 y 2.4 del EAC, especialmente en lo que concierne al *título* de la Resolución y a su *principio primero*, entendiendo que la inconstitucionalidad se produce porque la declaración se formula «en términos de efectividad actual e incondicionada» y «como una realidad actual y efectiva».

Pero olvida o confunde interesadamente que este contenido no se formula en términos prescriptivos o jurídicos, sino únicamente como la expresión de una voluntad política. De nuevo aquí se intenta atribuir unos efectos a una resolución parlamentaria que por su naturaleza no puede producir, aunque el abogado del Estado se empeñe en lo contrario y construya todo su discurso argumental bajo esa falacia.

4. La lectura de la Resolución 5/X no puede plantearse como una Declaración de soberanía con efectividad real y concreta en el plano jurídico que produce una ruptura del marco constitucional. Esta conclusión no sólo no se desprende del marco en que se formula y de su incapacidad de producir efectos jurídicos como se ha reiterado tantas veces, sino también, y esto es esencial, de la lectura de su contenido. A pesar de lo que diga el título de la Resolución, *las cosas son lo que son por razón de su contenido*, no por lo que diga o aparente su nombre.

La lectura de la Resolución, realizada en su *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. En este sentido, la Declaración se presenta como el enunciado de un *proyecto político* que establece las bases o la *hoja de ruta* mediante la cual el proceso quiere desarrollarse.

Resulta determinante para el correcto entendimiento de la declaración su primer enunciado, que en el escrito de impugnación se pasa siempre por alto, pero que

pone en evidencia de forma muy clara cuál es *el objeto o contenido esencial* de la Resolución.

Este primer enunciado contiene propiamente la declaración de *voluntad o el propósito* de la Resolución y es muy importante destacar que esa voluntad *no se configura como el reconocimiento de una realidad existente, sino como la de inicio de un proceso*. Así se desprende claramente de este enunciado inicial, según el cual:

«De acuerdo con la voluntad mayoritariamente expresada por el pueblo de Cataluña, el Parlamento acuerda *iniciar el proceso* para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos y los ciudadanos de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo, de acuerdo con los *principios* siguientes: [...]»

Esta parte de la declaración *predetermina su alcance y verdadero sentido* y condiciona, por tanto, todo el resto de la declaración. Y esto es así por dos razones:

a) Porque lo que claramente expresa el Parlamento mediante la Resolución es la voluntad 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. Cuyos efectos no van más allá de expresar la voluntad de poner en marcha un *proyecto político*, en coherencia con el respaldo popular obtenido en las últimas elecciones por las fuerzas políticas que han hecho posible la aprobación de la Resolución.

b) Porque el resto de la Declaración debe entenderse *subordinado* a este enunciado inicial, que es, en puridad, el eje central del acuerdo. El resto de la declaración enumera los *principios* que deben *informar y guiar* ese proceso y, por tanto, no pueden aislarse de ese contexto, ni ser considerados de forma autónoma o independiente.

c) Porque la declaración no se presenta como un acto definitivo o final, sino como un proyecto político pendiente de desarrollarse de acuerdo con unos principios, con un *resultado incierto en cuanto a su concreción efectiva*.

5. El escrito de impugnación basa toda su estrategia en aislar el *principio primero* de la Resolución («El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano»), sacándolo de su contexto y atribuyéndole un valor de realidad actual, efectiva e incondicionada, por el hecho de estar redactado en presente de indicativo, lo que sería determinante para constatar la manifiesta inconstitucionalidad de la Resolución 5/X por violar la Constitución y el Estatuto.

Pero olvida que esta afirmación (con independencia de que nunca puede producir efectos jurídicos por razón de la naturaleza del acto que la contiene) se formula como un *objetivo* del proceso político que la Resolución acuerda iniciar y, por tanto, debe ser considerado

e interpretado en coherencia y en el contexto de esta lógica.

En consecuencia, sólo es posible dar a este principio primero de la Resolución un significado que no es otro que el de expresar una *convicción, un deseo o una voluntad de entendimiento* políticos 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. Y así lo hace el escrito de impugnación, con la manipulación añadida de convertirlo en «realidad jurídica» y sin tratarlo como lo que realmente es, es decir, como la expresión de una voluntad política carente de efectos jurídicos. Pero como expondremos con mayor detalle en el apartado siguiente de este escrito, esa discrepancia no convierte la Resolución en inconstitucional.

El abogado del Estado atribuye al principio primero de la Resolución 5/X la consecuencia de que el Parlamento «declara soberano al pueblo catalán en términos de efectividad actual e incondicionada» y deduce de ello que la Resolución es un acto de «insumisión constitucional» y de ejercicio de un «poder constituyente».

Pero si eso fuera cierto (dejando incluso al margen la naturaleza de la resolución), la pregunta que nos podemos hacer es qué sentido tendría la misma resolución y el proceso que «inicia». Si la declaración de soberanía fuera actual, incondicionada, efectiva y supusiera atribuirle ya al pueblo catalán el derecho de secesión, como también se dice en el escrito de impugnación, el derecho a «decidir» se habría ejercido y consumado por el mismo Parlamento. La interpretación que hace la impugnación resulta inaceptable porque lleva a la conclusión de que la resolución es contradictoria en su propio contenido.

6. El escrito de impugnación olvida o minimiza también otros principios que deben enmarcar el proceso y que son indispensables para la correcta comprensión del alcance y sentido de la Resolución 5/X.

El inicio del proceso sobre el derecho a decidir se fundamenta también en el principio de *legitimidad democrática* cuando el apartado segundo de la Resolución declara que:

«El proceso del ejercicio del derecho a decidir será escurpulosamente *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.»

Tratándose de una consulta de la naturaleza que contempla la resolución, la apelación al principio democrático no puede ser más acertada y escurpulosa, por-

que supone aceptar que el proceso debe basarse en la voluntad libremente expresada por los ciudadanos, respetando la defensa de todas las opciones e ideas que el pluralismo de la sociedad permiten.

El principio democrático es un valor esencial de la Constitución y un principio que la jurisprudencia constitucional entiende como el derecho a defender cualquier idea o proyecto político, siempre que se formule pacíficamente y con respeto a los derechos fundamentales (SSTC 11/1981 y 48/2003 entre otras).

En el presente caso, hay que resaltar que 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 el proyecto político asume el compromiso de ser escurpulosamente garantista con el pluralismo y con el respeto de todas las opiniones.

El proceso se quiere iniciar también de acuerdo con el *principio de legalidad*. El apartado séptimo de la Resolución es absolutamente claro al respecto al declarar que:

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

La voluntad política es, pues, que el proceso respete el principio de legalidad que la Constitución establece, mediante la utilización de los procedimientos de consulta que el ordenamiento permite, entre los que cabe destacar el referéndum o, en su caso, otras modalidades de consulta, como son las que contempla el artículo 122 del Estatuto de Autonomía.

Ciertamente, esta parte no ignora el debate existente sobre la posibilidad de realizar una consulta de esta naturaleza. Pero este es un debate abierto que no procede resolver en este procedimiento, siendo aquí lo esencial la intención y voluntad política que expresa la Resolución de que el proceso se produzca *dentro del marco de la legalidad*.

Por otra parte, la apelación al principio de legalidad *no excluye, como es obvio, la posibilidad misma de una reforma constitucional* si fuera necesario y así se promoviera para poder encajar el resultado de la consulta dentro del marco constitucional. En este punto resulta esencial recordar que el Parlamento de Cataluña está legitimado para instar reformas constitucionales (artículo 166, en relación con el 87.2 de la CE), lo que abona la posibilidad de que el Parlamento debata y acuerde impulsar acciones para conocer el posicionamiento de los ciudadanos a los que representa sobre futuros proyectos de reforma constitucional.

Finalmente, otros principios que recoge la Resolución van en la línea de reforzar los fundamentos democráticos del proceso.

El principio de *transparencia* para facilitar a la sociedad toda la información y el conocimiento adecuados para ejercer el derecho a decidir y para participar activamente en el proceso.

La voluntad de mantener la *cohesión social* de la sociedad catalana, que la propia población y las instituciones han considerado siempre como un elemento integrador y un capital social y político a preservar a toda costa.

La voluntad de *diálogo* y de negociación con el Estado, condición que es especialmente relevante desde el punto de vista de la modalidad de consulta referendaria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.32 de la CE.

El *protagonismo del Parlamento* en el proceso, como institución que representa al pueblo de Cataluña, que, de acuerdo con la resolución, debe tener un papel principal en el mismo.

Y en último lugar 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 mediante los mecanismos que establezcan el Parlamento y el Gobierno.

Como decíamos al principio de este apartado, todo este contexto se olvida en el escrito de impugnación resumiendo sesgadamente la Resolución en una declaración de soberanía actual y efectiva, como acto de insumisión a la Constitución. La lectura sistemática y contextual de la Resolución basta, sin embargo, para ver cuál es su *verdadero alcance y propósito*, que no es precisamente el que postula la impugnación.

IV. LA IMPUGNACIÓN SE DIRIGE EN REALIDAD CONTRA UN PROYECTO POLÍTICO Y NO CONTRA UN ACTO JURÍDICO

Las consideraciones expuestas hasta ahora 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 la función de control de constitucionalidad que corresponde al Tribunal Constitucional.

Aprovechando que el artículo 161.2 de la CE y el Título V de la LOTC hacen referencia genérica a las «resoluciones» de los órganos autonómicos como objeto de posible impugnación, se considera que «cualquier» resolución, incluyendo las parlamentarias que son fruto de la función de impulso de la acción política y de gobierno, pueden ser objeto procesal idóneo de impugnación.

Y para ello no importa saltarse toda la doctrina parlamentaria, que coincide en atribuir a este tipo de resoluciones efectos meramente políticos y excluir todo tipo de vinculación o efectos jurídicos, considerando que estos efectos existen porque la Resolución tiene

efectos «ad extra» por el hecho de dirigirse al Gobierno o al conjunto de los ciudadanos.

Pero este planteamiento no hace otra cosa que enmascarar el motivo de fondo de la impugnación que no es otro, como se ha dicho, que el de *convertir un debate político en un debate jurídico* que no debería haberse planteado nunca cuando el Parlamento se ha limitado a expresar una voluntad mediante una *forma o instrumento* que no tiene capacidad para infringir la Constitución.

El simple enunciado de una voluntad política de iniciar un proceso que puede resultar incompatible con la Constitución, lo convierte el escrito de impugnación en una infracción constitucional real y efectiva, con el resultado grave y perverso de convertir en inconstitucional el debate político o la expresión de ideas o proyectos políticos que no encajen dentro del marco constitucional establecido.

Con independencia de lo erróneo de este planteamiento en términos jurídicos, esta forma de proceder y de instrumentalizar la justicia constitucional pone de relieve una actitud de escaso o nulo respeto hacia dos de los principios o valores básicos de la Constitución, como son la democracia y el pluralismo político.

2. Pero a menos que se produzca un cambio radical en este punto, la impugnación *choca frontalmente* con una doctrina del Tribunal Constitucional que hasta ahora ha sabido distinguir 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 garantiza la Constitución impide controlar la expresión de voluntades, intenciones o proyectos, aunque no coincidan con el marco constitucional establecido. Como destaca el Tribunal Constitucional en el ATC 135/2004, de 20 de abril (FJ 6), el debate político «*es absolutamente libre en su contenido*» y esto significa que es «*libre también en sus conclusiones, si estas se formalizan en textos sin valor normativo*». De lo que el mismo ATC 135/2004 deduce la conclusión de que «*cómo se traduzca normativamente el fruto del debate, si es que finalmente llega a traducirse en algo, es cuestión que no debe condicionar anticipadamente la suerte de ningún debate*, so pena de negar al Parlamento la facultad de articular la expresión política en los términos que estime conveniente. So pena, en definitiva, de someter al Parlamento a tuteladas inaceptables».

La capacidad de generar este debate político y establecer sus conclusiones mediante decisiones sin valor normativo y sin efectos jurídicos reales y concretos, debe considerarse propia del Parlamento de Cataluña, porque, como dice el artículo 55.2 del EAC, el Parla-

mento es precisamente «*la sede donde se expresa preferentemente el pluralismo y se hace público el debate político*».

Todo esto es especialmente aplicable al caso que nos ocupa, porque la Resolución 5/X se ha formulado dentro de las dos coordenadas expuestas. Por una parte, mediante un procedimiento parlamentario propio de la función de impulso de la acción política y de gobierno (artículo 145 del RPC), es decir, un procedimiento que, por su naturaleza y contenido, se limita a expresar una voluntad de la cámara, sin valor normativo y sin efectos jurídicos. Y por otra parte, porque 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.

Lo que se acaba de exponer encaja perfectamente con la importante doctrina establecida en las SSTC 48/2003, de 12 de marzo, y 31/2001, de 12 de febrero, en el sentido de que la Constitución garantiza la difusión y la expresión de ideas o proyectos, siempre que sea por medios políticos y de acuerdo con los principios democráticos. Doctrina de la que es esencial retener la afirmación de que:

«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. Falta para ello el presupuesto inexcusable de la existencia de un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional que, por su intangibilidad misma, pudiera erigirse en parámetro autónomo de corrección jurídica, de manera que *la sola pretensión de afectarlo convirtiera en antijurídica la conducta que, sin embargo, se atuviera escrupulosamente a los procedimientos normativos*».

Afirmación de la que el Tribunal deduce, cono no podría ser de otra forma, que:

«cualquier proyecto u objetivo se entiende compatible con la Constitución siempre y cuando no se defienda mediante una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales de los ciudadanos».

Y esto es así, porque la Constitución ha de entenderse, por razón del principio democrático, como un marco suficientemente amplio para que dentro de él quepan y puedan defenderse opciones políticas de diferente signo (STC 11/1981, de 8 de abril).

3. Obviamente, esta doctrina general puede extenderse a proyectos políticos como el «derecho a decidir» que contempla la Resolución 5/X. En este sentido es importante destacar que el debate en el ámbito de la soberanía y del concepto de nación ya tiene antecedentes

en la jurisprudencia constitucional, concretamente en la STC 31/2010, de 28 de junio, (FJ2) sobre el Estatuto de Autonomía de 2006, donde el Tribunal admite claramente la posibilidad del debate político sobre el derecho a decidir y la posibilidad de su futuro reconocimiento jurídico en los términos siguientes:

«cabe, en particular, la defensa de concepciones ideológicas que, *basadas en un determinado entendimiento de la realidad social, cultural y política, pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediando la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir este entendimiento en una realidad jurídica*».

El supuesto que plantea esta doctrina encaja precisamente con la Resolución 5/X, dado que la misma se produce en el plano del debate político, esto es, manifestando la voluntad de iniciar un proceso que en el futuro puede convertirse en realidad jurídica, porque la Resolución 5/X adopta como principio el de legalidad y no excluye en ningún caso la reforma constitucional.

Conviene recordar también que en el ATC 135/2004, de 20 de abril, el Tribunal admite que el debate político pueda quedar reflejado en decisiones o «resoluciones» formales, sin que ello las haga candidatas a la impugnación por la vía del Título V de la LOTC. En este punto, el Tribunal hila muy fino para establecer la frontera entre lo «político» y lo «jurídico» a los efectos de un posible control jurisdiccional cuando afirma que el simple enunciado de una *proposición contraria* a la Constitución no constituye objeto de enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional, ya que lo relevante es que el contraste entre la Constitución y las proposiciones revista la *forma requerida* en cada caso por la LOTC respecto de la regulación de los distintos procesos constitucionales. Y en este sentido deja sentado que:

«la jurisdicción puede reaccionar contra la forma jurídica que resulte de estas intenciones, pero *la intención misma y su debate y discusión son inmunes* en una sociedad democrática a todo control jurisdiccional, singularmente si el debate se sustancia en un Parlamento, sede privilegiada del debate político».

4. A la luz de esta doctrina y habida cuenta de la naturaleza que tiene la Resolución 5/X, es evidente que 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.

Y este planteamiento no puede ser admitido bajo ningún concepto porque violenta las bases mismas del sistema democrático y lo convierte en una «democracia militante», en la que se puede *impedir de raíz cualquier debate o iniciativa política y su traducción de una resolución de naturaleza política* cuando no sea

compatible con la vigente Constitución. Justo lo contrario de lo que establece la jurisprudencia constitucional.

Se pone de relieve así cuál es la verdadera intención de la impugnación, que no es otra que la de impedir el desarrollo de un proceso político con el pretexto de que su *explicitación* en un acto formal (aunque sea en una resolución parlamentaria de impulso) es suficiente para «deducir» de ella efectos jurídicos y convertirla así en objeto de un procedimiento de inconstitucionalidad.

V. LA IMPUGNACIÓN DE UNA RESOLUCIÓN PARLAMENTARIA DE IMPULSO DE LA ACCIÓN POLÍTICA Y DE GOBIERNO VIOLENTA LOS LÍMITES DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

1. La impugnación de una decisión parlamentaria como es la Resolución 5/X, incurre en el grave error de confundir la existencia formal de una resolución con una potencial infracción del ordenamiento constitucional si su contenido no se ajusta al mismo.

Pero este planteamiento genérico y sin matiz alguno no puede ser aceptado, porque, como ya se ha repetido, las resoluciones en principio incluidas en el artículo 161.2 de la CE y el Título V de la LOTC, pueden proceder de órganos autonómicos distintos y su naturaleza puede ser también distinta. Unas con capacidad para generar efectos jurídicos y otras limitadas en su alcance a producir efectos sólo políticos.

Es evidente, por tanto, que la impugnación no tiene en cuenta esta esencial diferenciación, dando 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 no resulta compatible o contradice la Constitución.

Pero esta premisa es sencillamente falsa, tal y como ya ha quedado expuesto, y puede suponer caso de ser admitida, una *clara extralimitación del ejercicio de la función de control de constitucionalidad*.

Y ello es así porque en este caso, tal y como ocurriría precisamente con la Resolución 5/X, la intervención del Tribunal no puede justificarse, porque sería tanto como *entrar a fiscalizar la expresión de una voluntad política* que, en cuanto tal, como el mismo Tribunal ha reconocido reiteradamente, es libre y puede tener cualquier contenido, puesto que las intenciones o propósitos y su debate y discusión en sede parlamentaria, deben ser inmunes a todo control jurisdiccional.

2. La impugnación pone especial énfasis en el título y en el principio primero de la Resolución 5/X para evidenciar su contraste o incompatibilidad con los artículos 1.2; 2; 9.1 y 168 de la CE. Sin embargo, la Resolución no es inconstitucional por el hecho de que lo que dice sea incompatible con dichos preceptos cons-

titucionales. Aunque el principio primero esté redactado en presente de indicativo o incluso parezca anticipar un resultado, ello no es suficiente para que exista una infracción constitucional real y efectiva, ni para producir un hecho «jurídico» consumado obviando el proceso de reforma constitucional.

No se puede confundir la forma o los términos en que se redacta una declaración de alcance meramente político, con la presunción de aparentar o tener unos efectos jurídicos actuales, reales y efectivos. Por mucho que exista esa «apariencia», la existencia o no de estos efectos dependerá siempre de la naturaleza de la resolución, de la función institucional que la origina y de su contenido.

En este caso, la eficacia de la resolución 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 es la 5/X, no tiene capacidad, por sí misma, de vulnerar los artículos 1.2; 2; 9.1 y 168 de la CE.

En definitiva, a pesar de los esfuerzos argumentativos que desarrolla la impugnación, se trata de una cuestión *conceptual*, que se reconduce al hecho de si una decisión del tipo o clase que es la Resolución 5/X, puede generar una infracción constitucional. Su alcance meramente político y su contenido, considerado en su conjunto, excluyen esta hipótesis y por esta razón la impugnación nos lleva al terreno sumamente 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.

3. Desde el punto de vista de la función de control de constitucionalidad y de sus límites, la impugnación de una resolución como es la 5/X coloca al Tribunal Constitucional ante una situación absolutamente *anómala e inaceptable*, como es la de pronunciarse no sobre un conflicto jurídico, sino sobre una declaración de voluntad política por el simple hecho de que esa declaración de voluntad pueda no ser conforme con la Constitución.

Y evidentemente el Tribunal Constitucional no puede caer en esta trampa, porque aceptar la hipótesis de la impugnación significaría en este caso que el control del Tribunal se dirigiría en realidad contra la expresión de esa voluntad, es decir, contra la expresión del principio democrático y del pluralismo político en sede parlamentaria, en clara contradicción con la doctrina hasta ahora sustentada en las SSTC 48/2003 y 31/2010 y en el ATC 135/2004.

La ausencia de un verdadero conflicto jurídico constitucional derivado de la naturaleza de la Resolución

5/X, obliga a inadmitir la impugnación. Por esta razón, esta parte propuso abrir un incidente previo en ocasión de contestar la pregunta formulada por providencia de 9 de abril pasado. El Tribunal no consideró oportuno abrirlo, pero esto no excluye, como es obvio, que la admisión a trámite se discuta ahora y se acepte en sentencia, sin entrar en el fondo de la cuestión.

Por las razones expuestas hasta ahora en este escrito, esta inadmisión resulta obligada porque, al no existir un infracción «jurídica», *no existe objeto procesal adecuado* de la impugnación ni, por tanto, fundamento para el ejercicio de la función de control jurisdiccional.

El propio abogado del Estado es consciente de este problema y dedica buena parte del escrito de impugnación a argumentar a favor de la admisibilidad. Pero la debilidad de estos argumentos es obvia frente a lo que la quedado expuesto hasta ahora en estas alegaciones y con lo que se expondrá en el apartado VI en contestación más concreta a los argumentos que se utilizan a favor de la admisión.

4. En cualquier caso, esta parte quiere poner de relieve el *intento de «politización» de la justicia constitucional que subyace en la impugnación* y que se pone también en evidencia en el precedente que significa de ser la primera impugnación que se presenta contra una resolución parlamentaria de impulso de la acción política y de gobierno.

El motivo último de la impugnación es el de impedir (con ayuda del efecto suspensivo que produce su interposición) el desarrollo de un *proceso político* democrático y legítimo, por el *sólo y único* motivo de que no es compatible con el marco constitucional vigente o cuyo resultado puede llegar a ser contrario al mismo, olvidando la posibilidad de una reforma constitucional siempre posible.

Y esto nos coloca ante dos tesituras inaceptables: la de impedir el desarrollo de un proyecto político que hasta el momento no ha producido ningún acto jurídico susceptible de infringir la Constitución; o bien la de solicitar al Tribunal el ejercicio de *una especie de control preventivo sobre cualquier tipo de decisión parlamentaria*, aunque sea estrictamente política, por el simple hecho de que esa decisión pueda *originar* un proceso que no sea compatible con la Constitución, pero sin excluir el procedimiento de reforma constitucional. Aceptar la posibilidad de un control judicial sobre una decisión política por mera prevención sobre sus potenciales efectos, podría abrir también un espacio de valoración y decisión que podría caer fácilmente dentro de la arbitrariedad, entrando en clara contradicción con lo dispuesto en el artículo 9.3 de la CE.

El principio democrático y el pluralismo político, como valores básicos de nuestro sistema constitucional, quedarían gravemente dañados si prosperara esta tesis. La democracia en el sentido más amplio del tér-

mino se reduciría a una «democracia militante» y se llegaría al absurdo de dejar sin sentido la posibilidad misma de reforma constitucional.

En este punto y como conclusión, debe recordarse una vez más que la Resolución 5/X incluye como un principio explícito y claro del proceso para ejercer el derecho a decidir el de «*legalidad*» (principio séptimo), con lo que muestra una voluntad clara e inequívoca de que su desarrollo respete el marco legal. Y por esta misma razón no excluye tampoco la posibilidad de la reforma de la Constitución para dar *contenido jurídico* al resultado del proceso, si fuera necesario.

VI. LOS ARGUMENTOS UTILIZADOS A FAVOR DE LA ADMISIBILIDAD EN EL ESCRITO DE IMPUGNACIÓN SON INCONSISTENTES

1. De la argumentación expuesta hasta ahora en este escrito de alegaciones ya se desprende de forma meridiana que en el presente caso no se da el presupuesto procesal idóneo para que pueda aceptarse la impugnación.

La naturaleza de la resolución, su alcance meramente político, su contenido considerado en forma global e integral y la imposibilidad de generar efectos jurídicos reales y concretos, nos llevan a esta conclusión, tratándose, como se trata, de una resolución que es el resultado de la función de impulso de la acción política y de gobierno. Como decíamos antes, se trata de una cuestión de principio o concepto y del correcto entendimiento de lo que significa una resolución de esta clase de acuerdo con el derecho y la praxis parlamentaria.

Pero todo esto se pasa por alto en el escrito de impugnación y en el mismo se aducen diversos argumentos a favor de la admisibilidad, utilizando en la mayoría de casos de forma *parcial o sesgada* la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Es necesario, pues, refutar estos argumentos de forma más concreta para completar el planteamiento general que hasta ahora se ha hecho en contra de la inadmisibilidad de la impugnación.

Se expone como primer argumento para admitir a trámite la impugnación, que el ATC 135/2004 «admite expresamente» la impugnabilidad de una resolución del tipo que aquí se recurre y se transcribe al efecto una parte del FJ 4 del Auto. Sin embargo, de la lectura de este párrafo no se desprende en modo alguno la conclusión que deduce el Abogado del Estado, porque lo único que dice el Auto es que no puede descartarse la posibilidad de que puedan ser recurridos otros actos o acuerdos parlamentarios distintos de los que forman parte de un procedimiento legislativo.

Pero de ello no puede concluirse que el Tribunal Constitucional admita expresamente que «*todos*» los actos o acuerdos o resoluciones parlamentarias, de la natu-

raleza y clase que sean, puedan ser objeto de impugnación. Esto no lo dice el fundamento citado y, por tanto, hay aquí una clara y evidente utilización interesada del mismo.

Por otra parte, los dos precedentes que se citan en la impugnación (STC 16/1984 y ATC 265/1999), son claramente inaplicables al presente caso, ya que ninguno de ellos se refiere a una resolución fruto de la función de impulso de la acción política y de gobierno. En el caso de la STC 16/1984, se trata de una decisión integrante del procedimiento para nombrar un presidente autonómico, cuyos efectos jurídicos son evidentes por la naturaleza de este tipo de acto. Y, en el caso del ATC 265/1999 (acuerdo de la decisión del Parlamento Vasco, autorizando celebrar sesiones de trabajo en su sede al Parlamento del Kurdistán en el exilio), hay que recordar que se planteó como un conflicto positivo de competencia fundamentado en la eventual vulneración de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 de la CE).

Ninguno de estos dos precedentes invocados guarda, por consiguiente, relación alguna con el tipo de resolución que ahora se impugna y su invocación resulta improcedente como criterio jurisprudencial aplicable en este caso.

Ciertamente, la Resolución 5/X es una resolución de naturaleza parlamentaria y responde a un procedimiento distinto al procedimiento legislativo. Pero este simple hecho no la hace acreedora de ser objeto posible y adecuado de la presente impugnación, porque el ATC 135/2004 *no contempla explícitamente esa posibilidad, ni tampoco permite llegar a esa conclusión.*

Antes al contrario, lo que resulta importante es si la naturaleza jurídica de este tipo de resoluciones les permite producir efectos que hagan posible considerar la existencia de un conflicto «jurídico real» con la Constitución, es decir, si les concede la capacidad o el poder de contradecir o vulnerar la Constitución de manera efectiva (no por mera discrepancia), y son, por tanto, susceptibles de control jurisdiccional.

Y esta es la gran debilidad de la impugnación, porque, a pesar de que el mismo Abogado del Estado reconoce que la Resolución 5/X es una decisión de impulso de la acción política y de gobierno que actúa como «*orientación*» del Gobierno de la Generalidad o que pretende «*favorecer e intensificar el debate político*» de la ciudadanía, se empeña en considerar que su alcance va más allá, hasta el punto de entender que esa función de mero impulso debe recibir siempre un reproche de inconstitucionalidad, si su contenido no resulta compatible con la vigente Constitución.

Como ya se ha tenido ocasión de destacar, hay aquí una confusión clara entre los límites del debate político y democrático y el fundamento de la función jurisdiccional del Tribunal Constitucional que no puede en modo alguno afectar a ese debate, salvo cuando el

resultado del mismo se concrete en una decisión con *fuera normativa o con efectos jurídicos concretos y reales* que permitan considerar la hipótesis de una vulneración constitucional que legitime y justifique la intervención del Tribunal. Pero esta hipótesis no puede ser considerada en el caso de la Resolución 5/X, porque esta responde al ejercicio de una función que se limita al «impulso» de la acción política y es incapaz, por tanto, de poder desplegar los efectos que permiten el control jurisdiccional.

2. El segundo motivo de admisibilidad que alega el Abogado del Estado se fundamenta también en el ATC 135/2004, cuando afirma en el FJ 4 que una «*resolución*» puede ser objeto del presente procedimiento de impugnación si se trata de un acto o decisión que «*manifieste la voluntad de una Comunidad Autónoma*».

Pero, otra vez aquí se hace una lectura interesada y parcial del ATC 135/2004, porque esa declaración del FJ 4 se precisa y completa después en el FJ 8 del mismo Auto, cuando el Tribunal afirma que «*la eventual inconstitucionalidad de los actos parlamentarios solo es relevante cuando concluyen en una resolución, disposición o acto que se integra en el ordenamiento jurídico*».

Y en este caso concreto hay que destacar que el Tribunal se refiere a resoluciones « *finales*» o que concluyen un procedimiento. Por consiguiente, se confirma una vez más que el hecho de ser una resolución ajena al procedimiento legislativo, ser una resolución final, o ser una declaración o manifestación de voluntad, no es suficiente para que un acto parlamentario pueda ser objeto de la impugnación prevista en el artículo 161.2 de la CE y en el Título V de la LOTC, si por su naturaleza y/o contenido *no puede dar lugar al supuesto de infracción jurídica* que exige la jurisprudencia constitucional.

3. El escrito de impugnación intenta también defender su admisibilidad en base a la distinción que se hace en el ATC 135/2004 entre efectos jurídicos «*ad intra*» o «*ad extra*» de una decisión parlamentaria, entendiendo que en este último caso debe reconocerse «*siempre*» la posibilidad de impugnación.

Pero de nuevo atribuye al Tribunal unas conclusiones que no resultan de la lectura del ATC, porque la hipótesis que contempla y analiza es un acto interno del procedimiento legislativo y sobre todo porque cuando alude a esta diferenciación, el Auto deja bien claro que la hipótesis se referiría a una decisión definitiva capaz de producir «*efectos jurídicos ad extra concretos y reales*».

Por consiguiente, no se trata sólo de que la resolución o acto tenga transcendencia o efectos *ad extra*, sino también de que produzca *efectos jurídicos «concretos y reales»*, idea que debe ponerse en conexión necesariamente con la expresada en el FJ 8 del mismo ATC 135/2004, en el sentido de que estos efectos lleguen

a suponer una alteración o modificación del ordenamiento jurídico, a partir de la cual se pueda realizar el contraste con la Constitución.

Esta premisa se olvida totalmente en el escrito de impugnación, sosteniendo la tesis de que la mera «*trasendencia*» externa de una resolución parlamentaria puede permitir un control de constitucionalidad, si su contenido puede resultar incompatible con la vigente Constitución.

Pero en el caso de una Resolución como la 5/X, esta alegación no tiene fundamento porque al acto impugnado le falta el requisito necesario antes mencionado. Esta Resolución, adoptada en ejercicio de la función de impulso de la acción política y de gobierno, produce efectos externos de naturaleza política *pero no jurídica*. Y se vuelve a confundir de nuevo lo que es la expresión libre de ideas o proyectos amparada en el principio democrático y su *proyección institucional o sobre los ciudadanos*, con decisiones con fuerza normativa o con poder real y efectivo de producir, *por sí mismos*, una infracción constitucional.

Los efectos *ad extra* que se mencionan en el escrito de impugnación (págs. 10 a 13) 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 Generalidad, como los que se dirigen a la ciudadanía en general, solo pueden ser considerados como el 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 vinculado jurídicamente a hacerlo.

Pero es que, además, como dice la Resolución 5/X y reconoce el mismo escrito de impugnación, todo este proyecto debe orientarse a partir de una serie de principios (entre ellos el diálogo con las instancias estatales, legalidad, democracia, participación, transparencia, etc.) que forman parte esencial de los principios inspiradores de nuestra Constitución. Siendo especialmente relevante en este sentido el de «legalidad», que, como ya se ha dicho, expresa la voluntad clara de encauzar el proceso sin ruptura del marco legal y sin exclusión de un eventual proceso de reforma constitucional si fuera necesario.

Estas mismas reflexiones sirven también para el Consejo Asesor para la Transición Nacional, creado por el Decreto 113/2013, de 12 de febrero, que el escrito de impugnación pone como ejemplo de los efectos que produce la Resolución.

Pero este argumento no tiene ninguna credibilidad por tres razones. En primer lugar, porque la Resolución no hace referencia a la creación de este organismo, que, como tal, puede ser creado de forma autónoma y no depende de la resolución. En segundo lugar porque aunque pudiera considerarse como un efecto

de la misma, la simple creación de un organismo para «asesorar» en la puesta en práctica de un proceso, de acuerdo con los principios de la Resolución 5/X, no puede ser considerada nunca como una decisión normativa contraria a la Constitución. Y en tercer lugar porque una nueva resolución del artículo 145 RPC que hipotéticamente estableciera la suspensión de este consejo, tampoco obligaría jurídicamente al Gobierno a suprimirlo.

La premisa de que parte el escrito de impugnación cuando se refiere a los efectos de la Resolución, es que «tanto la promoción del debate y la participación política de los ciudadanos, como la orientación de la acción política del Gobierno de la Generalidad, son claramente efectos *ad extra*, con relevancia externa fuera del ámbito doméstico del Parlamento». *Pero estos efectos «ad extra» no pueden confundirse con efectos jurídicos*. El hecho de que la Resolución se «dirija» al Gobierno y a los ciudadanos no supone, en sí mismo, que origine efectos jurídicos. Esto sólo demuestra que la Resolución va dirigida al Gobierno y a los ciudadanos, pero no que produzca efectos jurídicos, concretos y reales «ad extra». Los efectos que se citan en las páginas 10 y 11 del escrito no son jurídicos sino simples *aspiraciones políticas* dirigidas al Gobierno y a los ciudadanos.

Y de ello se deduce, sin más, que la existencia de estos efectos externos vulnera, por sí misma, la Constitución, olvidando totalmente que su fuente es una resolución aprobada en ejercicio de la función parlamentaria de «impulso» de la acción política y de gobierno.

Este «olvido» convierte en ilegítima e inconstitucional la posibilidad del debate y la defensa de un proyecto o de una idea política, con el efecto perverso de querer impedir preventivamente el desarrollo de un proceso político por el hecho de que su resultado podría no ser compatible con la Constitución. Se trata en definitiva de una muestra más de la confusión que ya hemos denunciado entre lo que es la expresión libre de ideas o proyectos amparada en el principio democrático, que es a lo que debe reconducirse el contenido de la resolución, con unos pretendidos efectos jurídicos vulneradores de la Constitución, que nunca pueden desprenderse de una resolución como es la 5/X.

4. El escrito de impugnación parece ser consciente de su debilidad argumental, cuando, después de exponer los efectos «ad extra» que a su entender podría tener la Resolución 5/X, parece caer en la cuenta de cuál es la verdadera naturaleza de la misma al admitir que esta naturaleza suscita un debate sobre si la resolución tiene solamente «efectos políticos» o se le pueden atribuir también efectos jurídicos «concretos y reales».

Y lo que resulta realmente sorprendente es que resuelva esta cuestión (que es la clave del tema) diciendo que esta distinción «carece de relevancia», porque no se trata de que los efectos jurídicos sean vinculantes, sino

que es suficiente que de la Resolución pueda desprenderse algún tipo de efecto jurídico como sería la «aspiración» de obtener una conducta determinada de sujetos u órganos que no son el propio Parlamento.

Sin necesidad de entrar en un debate notoriamente forzado como el que propone el Abogado del Estado, hay que recordar lo dicho anteriormente sobre la función del control jurisdiccional, que el mismo tribunal ha situado claramente en el ámbito de las decisiones «capaces» de producir una infracción «concreta y real» de la Constitución. Y en este sentido, se gira claramente en contra de la impugnación la STC 40/2003, que la misma cita, así como la doctrina establecida en el ATC 135/2004 (FJ 4).

Tampoco puede acogerse como demostración o prueba de efectos jurídicos reales, el hecho de que el cumplimiento de una resolución de la naturaleza que tiene la impugnada pueda ser objeto de control por el propio Parlamento.

Ciertamente, el RPC (artículo 146.4, en relación con el 140) somete las resoluciones adoptadas en ejercicio de la función de impulso de la acción política y de gobierno, al control del propio Parlamento. Pero ello, lo que demuestra, precisamente, es que los efectos de este tipo de resoluciones son únicamente «*políticos*», porque este control lo ejerce el mismo Parlamento y no los órganos jurisdiccionales.

Y esto significa, como destaca la doctrina parlamentaria, que los efectos de un eventual incumplimiento de la resolución *no serían jurídicos*, sino que deberían conducirse, en su caso, a la aplicación de mecanismos parlamentarios de control o, en su caso, censura del gobierno, esto es, los que se desprenden de la relación de confianza entre el Parlamento y el Gobierno.

5. Hay que hacer referencia, por último, al hecho reconocido en el escrito de impugnación, de que el Parlamento de Cataluña ha aprobado históricamente diversas resoluciones sobre el derecho a decidir, alguna de ellas muy reciente, como es el caso de la Resolución 742/IX, de 27 de septiembre de 2012.

Puede aceptarse el argumento de que la falta de impugnación de estas anteriores resoluciones con conexión temática evidente con la 5/X, no puede ser considerada como un acto propio del Gobierno del Estado que le impida ahora impugnar esta última resolución.

Sin embargo, es lícito y pertinente valorar esta *pasividad* seguida hasta ahora por el Gobierno del Estado, sobre todo en el caso de la Resolución 742/IX, como un entendimiento del significado y valor de este tipo de resoluciones en el sentido que esta parte aquí defiende, esto es, como decisiones de naturaleza y alcance políticos, no susceptibles de producir unos efectos jurídicos que permitan un control jurisdiccional. No es ocioso recordar que en esta Resolución no impugnada en su día, se incluye la declaración siguiente:

«El Parlamento de Cataluña proclama solemnemente, tal y como ya ha hecho en otras ocasiones trascendentales, *el derecho imprescriptible e inalienable de Cataluña a la autodeterminación, como expresión democrática de su soberanía como nación*».

Parece, pues, que ahora se produce un cambio de orientación por razones políticas, hasta el punto de que el escrito de impugnación se ve obligado a apoyarse en un voto particular del ATC 135/2004, en el que se defiende la posibilidad de que existan «mecanismos de control preventivo» frente a meras «*iniciativas*» que puedan llegar a afectar al sistema de organización territorial.

Este tipo de argumentación pone en evidencia de nuevo la debilidad de la impugnación de la Resolución, porque frente a la dificultad evidente de demostrar que produce efectos jurídicos de contravención *real, concreta y efectiva* de la Constitución, apela como recurso de fondo a una especie de «*control preventivo*» cuya admisión sí que resultaría contraria a la Constitución por afectar directamente el principio democrático, como ya se ha tenido ocasión de destacar.

6. Sorprende a esta representación la limitada y escueta argumentación del Abogado del Estado al referirse a la falta de impugnación por parte del Gobierno de las anteriores resoluciones parlamentarias del derecho a la autodeterminación, del derecho a decidir o de la soberanía nacional de Cataluña (pág. 15 del escrito de impugnación), más aun cuando basa parte de su posicionamiento en una crítica «por pasividad o inacción» de los gobiernos de las épocas en que aquellas resoluciones fueron aprobadas.

Sin entrar a valorar si corresponde al Abogado del Estado criticar la actuación de ejecutivos anteriores, es relevante y de justicia recordar que aquellos Gobiernos sí que en su día se pronunciaron públicamente sobre las resoluciones citadas y que en algunos casos estos pronunciamientos fueron realizados en las posteriores ruedas de prensa para informar de los acuerdos de reuniones del Consejo de Ministros.

Ya en diciembre de 1989 el Parlamento de Cataluña, en una resolución de la Comisión de Organización y Administración y Gobierno Local, declaró «*solemnemente que Cataluña forma parte de una realidad nacional diferenciada del conjunto del Estado*» y afirmaba como consecuencia que en el momento en que lo crea oportuno «*podrá incrementar las cotas de autogobierno hasta donde lo vea conveniente*». Esta resolución aprobada durante un gobierno presidido por Felipe González no mereció una repulsa de las instancias centrales del Estado equivalente a la ahora suscitada por la resolución objeto de impugnación.

El 15 de diciembre de 1989, la ministra portavoz del Gobierno, Rosa Conde, al término de la reunión del Consejo de Ministros, se refirió a la resolución de autodeterminación aprobada por el Parlamento expresando

la oposición del Ejecutivo a cualquier iniciativa a favor del derecho a la autodeterminación que «*vulnere la Constitución y ponga en cuestión la unidad de España*». También el mismo día se pronunció el ministro para las Administraciones Públicas, Joaquín Almunia, indicando que la resolución aprobada «*aumentará el grado de desconfianza*» hacia los responsables políticos catalanes y que la falta de clarificación de éstos puede «*impedir que el propio desarrollo autonómico progrese*».

Pero es que poco tiempo después, el 27 de septiembre de 1991, el Pleno del Parlamento de Cataluña, en una resolución sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo, acordó que «*constataba, una vez más, que Catalunya forma parte de una realidad nacional diferenciada con el conjunto del Estado*» y que «*constata que la recuperación de las libertades nacionales en el desarrollo del derecho a la autodeterminación ha de configurar de manera decisiva la nueva realidad de la Europa de los pueblos en la que Cataluña quiere participar desde su personalidad nacional diferenciada*» (BOPC 298, de 7 de octubre de 1991, pág. 20214). Esta resolución, aprobada también durante la presidencia de Felipe González, no mereció tampoco una repulsa judicializada por parte de las instancias del Gobierno del Estado, aunque sí generó abundante crítica en sede política y mediática.

Durante la presidencia en el Gobierno del Estado de José María Aznar, el Pleno del Parlamento de Cataluña, en el debate sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo el año 1998, aprobó una resolución en la que ratificó una vez más «*el derecho del pueblo catalán a determinar libremente su futuro como pueblo, en paz, democracia y solidaridad*» (BOPC 327, de 13 de octubre de 1998, pág. 25974). El entonces ministro de Administraciones Públicas, Mariano Rajoy, tras la reunión del Consejo de Ministros manifestó: «*lo que opina el Gobierno es que lo que ha hecho CiU y el señor Pujol es muy poco serio, y que hay que ser serio en política y en la vida*».

Apenas seis meses más tarde, el Parlamento de Cataluña aprobó una nueva resolución sobre los derechos de Cataluña como nacionalidad histórica y sus formas de expresión democrática en la que literalmente se manifestaba que «*no renuncia a regular, cuando proceda, con la participación de los partidos políticos con representación parlamentaria y de los diferentes agentes sociales, los mecanismos y procedimientos específicos para hacer efectiva esta expresión democrática de la voluntad ciudadana, entre otros, la capacidad de convocar consultas populares o referéndums sobre el estatuto político de Cataluña...*» (BOPC 410, de 5 de julio de 1999, pág. 33576). Tampoco en este caso hubo reacciones judiciales frente a la expresión de una voluntad política dirigida a promover una consulta popular.

Los debates sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo han venido siendo el escenario para

la manifestación de una reiterada voluntad política a favor del derecho a decidir de la ciudadanía de Cataluña, como se puso de relieve en el debate celebrado el 3 de octubre de 2002 (BOPC 339, de 7 de octubre de 2002, págs. 9 y 10), durante la presidencia en el Gobierno del Estado de José Luis Rodríguez Zapatero, o el de 25 de septiembre de 2012, en el que «*el Parlamento de Cataluña constata la necesidad de que el pueblo de Cataluña pueda determinar libremente y democráticamente su futuro colectivo e insta al Gobierno a hacer una consulta*» (BOPC 390, de 2 de octubre de 2012, pág. 3), siendo esta vez presidente del Gobierno Mariano Rajoy.

Ciertamente, la falta de impugnación de anteriores resoluciones sobre la misma materia no sería un obstáculo para la impugnación de la Resolución 5/X, pero denota una especial animadversión política en el momento actual, incomprensible en términos jurídicos, pues unas y otras comparten la misma naturaleza de declaraciones políticas sin eficacia jurídica alguna. La única diferencia entre el pasado y el presente es el clima político. Las resoluciones de entonces y la de ahora tienen la misma naturaleza y despliegan entonces y ahora los mismos efectos, sólo y estrictamente políticos y no jurídicos. Por consiguiente, la inacción impugnatoria de entonces obedecía a una mejor contextualización de la naturaleza de las cosas, al parecer ahora perdida.

Más que por «*pasividad o inacción del Gobierno*» –como dice el Abogado del Estado– aquellos Gobiernos *circunscribieron al ámbito del debate democrático, institucional y político* la respuesta a aquellas resoluciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña, en ningún caso, aquellos Gobiernos plantearon sustraer del debate político los pronunciamientos relativos a las citadas resoluciones ni mucho menos abrir un innecesario e injustificado supuesto debate jurídico, ni trasladar al Tribunal Constitucional la responsabilidad de dirimir una cuestión meramente política.

Son ejemplos de cómo anteriores Gobiernos entendieron que las resoluciones fueron aprobadas por el Parlamento de Cataluña en el marco de un procedimiento parlamentario de impulso de la acción política y de Gobierno y que la naturaleza de estas resoluciones es exclusivamente política y, por tanto, en ningún caso hay que atribuirles efectos normativos.

Asimismo, y en relación al Resolución 5/X, del Parlamento de Cataluña, cabe recordar la valoración de la misma por parte del presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, el 24 de enero de 2013, desde Lima, donde se encontraba en viaje oficial, entendiendo que se trataba de una resolución *sin efectos jurídicos* y, por lo tanto, realizó una valoración política en la que restaba importancia a la resolución. «*Aprobar resoluciones que no están en el espíritu de la Constitución no sirve para nada*», manifestó aquel día Mariano Rajoy.

Los medios de comunicación fueron unánimes en interpretar las palabras del presidente del Gobierno en el sentido de que se trataba de una resolución política y sin efectos jurídicos y que desde el Gobierno del Estado solo se actuaría si la Generalitat tomase a partir de aquel momento alguna decisión con efectos jurídicos («*Rajoy ningunea la resolució del Parlament: no serve para nada*» El Periódico de Catalunya; «*El Gobierno español rechaza pero no impugna la declaración soberanista*» La Vanguardia; «*Rajoy minimiza la declaración soberanista: no sirve para nada*» El País; «*Rajoy avisa que la declaración soberanista es un gesto inútil*» El Punt-Avui; «*Rajoy desdeña la declaración del Parlament*» El Mundo).

Por ello resulta desconcertante que Mariano Rajoy en 1998, como ministro, y el 24 de enero de 2013, como presidente del Gobierno, interpretara las resoluciones referidas desde la lógica del derecho parlamentario y del legítimo debate político, y que con posterioridad, el 1 de marzo de 2013, el Consejo de Ministros que preside acordara la impugnación de la Resolución 5/X, del Parlamento de Cataluña.

Si el Gobierno del Estado se siente colidido por una resolución política del Parlamento de Cataluña que, por su propia naturaleza no normativa no puede tampoco transgredir el ordenamiento jurídico, hubiera debido apelar a un diálogo político o instar unas vías de negociación con quién se ha limitado a expresar una voluntad política. Por el contrario, opta por una estrategia de impugnación *pretendidamente jurídica* y marcadamente inadecuada dada la naturaleza del instrumento empleado, que sin duda denota la incomprensión ante un sentimiento manifestado, dificultando así la existencia de vías de diálogo y de negociación que en todo caso han de presidir el funcionamiento de un Estado democrático.

VII. LA RESOLUCIÓN 5/X NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 1.2; 2; 9.1 Y 168 DE LA CONSTITUCIÓN NI LOS ARTÍCULOS 1 Y 2.4 DEL ESTATUTO CATALÁN

1. En el fundamento de derecho segundo del escrito de impugnación, el abogado del Estado desgrana los argumentos que, a su entender, hacen inconstitucional la Resolución 5/X por infringir los preceptos indicados de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Como ya ha quedado reiteradamente expuesto y argumentado, esta posible violación o infracción no puede existir en el presente caso, por la sencilla y evidente razón de que la Resolución carece del presupuesto necesario para poder hablar, en términos técnico-jurídicos, de cualquier tipo de infracción legal o constitucional.

La premisa de la que parte y en que se fundamenta la impugnación es falaz porque atribuye a la Resolución 5/X unos efectos que por su naturaleza no puede ge-

nerar. Sobre este punto ya se ha insistido bastante a lo largo de este escrito, pero es preciso recordarlo para dejar claro que la contestación concreta que a continuación se va a hacer a estos argumentos de la impugnación se formula a *mayor abundamiento*, sin que ello implique aceptar en ningún momento la premisa de la que parte la impugnación.

2. Dice el abogado del Estado que no se necesitan demasiados razonamientos para demostrar la radical inconstitucionalidad del contenido de la Resolución 5/X, especialmente por la cláusula que incorpora el principio primero (*soberanía*), que es la que dota de sentido político y jurídico a todo el resto del acto parlamentario.

De ahí deduce que el significado esencial de la Resolución estriba en que el Parlamento de Cataluña «declara soberano el pueblo catalán» y lo hace por «sí mismo» y «en presente de indicativo» en «términos de efectividad actual e incondicionada» y «como una realidad actual y efectiva». Y concluye de todo ello que la Resolución supone «un acto de poder constituyente», con la consecuencia obligada de infringir los artículos 1.2; 2; 9.1 y 168 de la CE y los artículos 1 y 2.3. del EAC.

Pero este relato y su pretendido resultado no pueden ser aceptados por ser notoriamente forzados y exagerados, por dos razones básicas:

a) 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, esto es, 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.

b) Por la clara descontextualización que se hace en la impugnación de esta parte concreta de la Resolución, que, como es obvio, debe ser interpretada de forma sistemática y en su contexto. En este sentido, se olvida que se trata de un «principio» que debe inspirar un proceso junto con los demás que menciona la resolución, y que el *eje central* de la misma, como indica claramente el texto, es el de *iniciar un proceso* para hacer posible el ejercicio del derecho a decidir.

En consecuencia, el marco y el contexto en que se contiene el *principio primero* no permiten 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 voluntad de la declaración fuera la de proclamar la soberanía del pueblo catalán como un hecho real, actual y efectivo, como un acto de insumisión constitucional según dice el escrito de impugnación, cabe suponer que no se hubiera elegido una propuesta de resolución, que es un instrumento común y ordinario de la función de impulso con los efectos limitados que le son inherentes. Sería lógico pensar que en este caso 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.

3. El abogado del Estado recuerda que el *artículo 2.1 de la CE* establece que la soberanía nacional reside en el pueblo español, que es, por tanto, su único titular, para contraponer este precepto con lo que dice el principio primero de la resolución impugnada. También recuerda que el *artículo 2 de la CE* establece el principio de indisolubilidad de la nación española para contraponerlo a un hipotético derecho de secesión del pueblo catalán que se desprendería a su entender de la Resolución 5/X.

Y como prueba de esta discrepancia y consiguiente infracción constitucional cita la STC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 4), según la cual la existencia de un sujeto, «el pueblo vasco», como titular de un «derecho a decidir», equivalente a la titularidad de la soberanía resulta imposible sin una reforma previa de la Constitución vigente. En el mismo sentido, cita también la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 9 y 11), que reitera que el poder soberano sólo es predicable de un único titular, que es el pueblo español en su conjunto, y el carácter único de la nación española en sentido jurídico-constitucional.

Sin embargo, no podemos olvidar que estas sentencias se refieren a *actos de naturaleza legislativa*, esto es, a una ley autonómica y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, que por su naturaleza producen efectos jurídicos evidentes y de posible contraste con la Constitución.

El caso de la STC 103/2008 es especialmente adecuado para establecer una comparación y una *diferencia* clara respecto a la Resolución 5/X. El caso enjuiciado tenía como objeto una ley del Parlamento Vasco que reconocía la titularidad de una soberanía del pueblo vasco, razón por la cual el Tribunal consideró incompatible esa declaración con la Constitución «sin una reforma previa de la Constitución».

Pero el caso que nos ocupa es muy distinto, porque la declaración de soberanía no se formula en una ley, sino que se sitúa en el contexto de una resolución de naturaleza y alcance únicamente políticos. Esta diferencia entre ambos supuestos pone de relieve una vez más que en el caso de la Resolución 5/X falta el presupuesto jurídico imprescindible para que pueda existir contravención constitucional.

En este sentido, el hecho mismo de que la STC 103/2008 reconozca que esa declaración de soberanía puede producirse mediante una reforma constitucional, demuestra que lo esencial no es tanto la expresión política de esa voluntad, cuanto el hecho de que se formule por medio de un instrumento capaz de producir efectos jurídicos, que es la condición necesaria para que pueda darse el control de constitucionalidad.

4. El escrito de impugnación alega que la Resolución viola igualmente el *artículo 168 de la CE*, precepto que regula el procedimiento de reforma constitucional que debería seguirse si se pretende el reconocimiento de la soberanía del pueblo catalán, es decir, el reconocimiento del derecho de una parte del pueblo español a iniciar, por su exclusiva voluntad, una etapa constituyente.

En este punto, el escrito de impugnación vuelve a partir del error de considerar la Resolución 5/X como un «acto jurídico» y no como lo que realmente es. Y este error vuelve a quedar en evidencia en virtud de la jurisprudencia en que se fundamenta la impugnación (otra vez las SSTC 103/2008 y 31/2010), cuyo objeto son normas con rango de ley.

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 no tiene nada que ver con la expresión de esa voluntad mediante un instrumento normativo capaz de producir efectos jurídicos.

Como dice muy bien la STC 31/2010 en el párrafo que se cita en la página 22 del escrito de impugnación y como hemos destacado ya reiteradamente a lo largo de este escrito, la Constitución permite:

«la defensa de concepciones ideológicas que, basadas en un determinado *entendimiento* de la realidad social, cultural y política, *pretendan* para una determinada colectividad *la condición de comunidad nacional*, incluso como *principio* desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, *mediando la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir este entendimiento en realidad jurídica*».

Si tenemos en cuenta la naturaleza de la Resolución, parece evidente que su contenido se ajusta a estas premisas porque:

a) Se trata de un acto parlamentario que, como tantas veces se ha dicho pero es preciso insistir en ello, expresa sólo una *voluntad política*, ya que se trata de una resolución de impulso de la acción política y de gobierno y no de una ley u otro acto con efectos jurídicos.

b) Expresa la voluntad de *iniciar un proceso* de acuerdo con unos *principios* que se anuncian, entre ellos el «*entendimiento*» o la «*pretensión*» (en palabras del propio Tribunal Constitucional) de que el pueblo de

Cataluña tiene por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano.

c) Expresa la voluntad de que el proceso que se inicie respete el principio de legalidad, utilizando «*todos los marcos legales existentes*».

A pesar de lo que diga la impugnación, lo determinante y esencial de la Resolución 5/X, vista en su conjunto, es la de iniciar un proceso para poder ejercer el derecho a decidir, proceso que ha de inspirarse en los «principios» que la misma resolución establece.

Por tanto, no puede aislarse uno de estos principios (el primero) y manipular su sentido con el fin de presentarlo como un resultado o hecho *consumado* que quiere obviar el proceso de reforma constitucional. Esta conclusión es notoriamente errónea si contemplamos la Resolución 5/X en su conjunto y la ponemos en relación con la doctrina de la STC 31/2010.

Así pues, por razón de su naturaleza política y de su contenido, es evidente que la Resolución 5/X no vulnera el artículo 168 de la 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 a una «realidad jurídica», como dice la STC 31/2010.

5. El escrito de impugnación alega la infracción del artículo 9.1 de la CE por entender que la Resolución 5/X aparece como un acto «de visible insumisión a la CE» y, por tanto, contrario al principio de sujeción a la Constitución y a los poderes públicos.

De esta conclusión se desprende, a juicio del abogado del Estado, que «*la libertad de un Parlamento o de un Gobierno autonómicos para elegir políticas está jurídicamente limitada por la Constitución y el Estatuto, y ese es uno de los significados evidentes del principio de sumisión a la CE que contiene el artículo 9.1. CE*» (*sic*).

Pero esta conclusión es errónea y desconocedora de la jurisprudencia constitucional citada anteriormente, según 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, pudiéndose expresar 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.

Como hemos tenido ocasión de recordar repetidamente, la Resolución 5/X es el resultado de un debate político y expresa una voluntad también política. La afirmación que hace el escrito de impugnación podría ser

válida si el acto parlamentario tuviera, por su naturaleza, efectos jurídicos, pero no cuando sus efectos se limitan al plano político. *El principio de legalidad sólo puede ser infringido por actos que tengan capacidad de innovar o modificar el ordenamiento jurídico.*

6. El escrito de impugnación alega también la infracción de los artículos 1 y 2.4 del EAC. Estos preceptos, de acuerdo con la interpretación realizada por 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.

Obviamente, no puede desconocerse el principio según el cual el Estatuto es una norma fundamentada en la Constitución y que determina un marco de autogobierno compatible y coherente con ésta. Pero es necesario en este punto volver a tener muy presente la diferenciación entre el plano político y el jurídico de las decisiones que el Parlamento puede adoptar en ejercicio de sus diversas 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.

Como hemos dicho anteriormente, en sede parlamentaria y en el ámbito del debate público, 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 esta expresión se formalice en actos cuyo alcance se limite al plano político, es decir, sin vinculación o efectos jurídicos.

Por consiguiente, una resolución de impulso político como es la 5/X 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 artículos 1 y 2.4 del EAC.

VIII. RESUMEN CONCLUSIVO DE LAS ALEGACIONES

La impugnación parte del grave equívoco de considerar que cualquier resolución aprobada por el Parlamento, de la clase que sea, puede ser objeto idóneo del procedimiento de constitucionalidad del artículo 161.2. de la CE y del Título V de la LOTC. Olvida totalmente cuál es la naturaleza y alcance de una resolución aprobada en ejercicio de la función de impulso de la acción política y de gobierno. Y olvida también cuál es el objeto principal de la declaración de voluntad parlamentaria, aislando y tratando sólo uno de sus puntos, sacándolo de contexto y dándole un significado y alcance que no tiene.

En los apartados anteriores hemos expuesto *in extenso* los argumentos que, a entender esta parte, invalidan los fundamentos de la impugnación. Estos puntos pueden resumirse de la forma siguiente:

- a) La Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, es un acto parlamentario aprobado en ejercicio de la función de impulso de la acción política y de gobierno.
- b) El ejercicio de esta función, de acuerdo con la doctrina parlamentaria, sólo tiene un alcance y efectos políticos, sin que una resolución de esta naturaleza pueda incidir sobre el ordenamiento jurídico, ni desprenderse de ella ningún tipo de efecto o vinculación jurídica, ni siquiera para el gobierno que es su principal destinatario.
- c) El ejercicio de esta función parlamentaria no está limitada por el principio de legalidad constitucional. Una resolución de esta clase puede expresar en toda su extensión, de acuerdo con el principio democrático y con respeto a los derechos fundamentales, cualquier voluntad política, aunque no coincida o sea discrepante con la Constitución vigente. En este sentido es importante recordar la capacidad que tiene el Parlamento de Cataluña para promover un procedimiento de reforma constitucional (artículo 166, en relación con el 87 de la CE).
- d) La finalidad de la Resolución 5/X es expresar una voluntad política para iniciar un proceso político, de acuerdo con los principios que la misma enuncia.
- e) Su principio primero (*soberanía*) no puede entenderse como la voluntad de proclamarla o declararla como un acto autónomo con efectividad jurídica actual e inmediata, y mucho menos como un acto premeditado de ejercicio de un poder constituyente. Esta conclusión no es posible por la naturaleza que tiene el marco en que se recoge y porque del contexto general de la resolución se desprende que es sólo una aspiración u objetivo que se pretende conseguir con el proceso que se impulsa.
- f) El principio séptimo (*legalidad*) confirma que estamos ante un proceso que debe ser desarrollado para tener concreción real y efectiva de acuerdo con el principio de legalidad, incluida una eventual reforma constitucional que la resolución no excluye de modo alguno.
- g) Una resolución como es la 5/X no puede ser objeto idóneo de la presente impugnación. Le falta para ello tener la «juridicidad» imprescindible que este tipo de actos parlamentarios no tiene.
- h) La impugnación de una resolución de impulso de la acción política y de gobierno debe ser inadmitida por el Tribunal porque, si no fuera así, el ejercicio del control de constitucionalidad tendría en realidad como objeto una iniciativa o proyecto político cuya formulación en el plano político ampara la Constitución, de acuerdo con el principio democrático y el pluralis-

mo político, y resultaría más próxima a un ejercicio de censura previa que al de un control de constitucionalidad, único que es propio del Tribunal Constitucional.

Por todo lo anterior, al Tribunal Constitucional,

SOLICITAN

Que teniendo por presentado el presente escrito en tiempo y forma, y los documentos que lo acompañan, se sirva admitirlo, tenga por personado al Parlamento de Cataluña en la impugnación de disposiciones autonómicas número 1389-2013 y por formuladas las anteriores alegaciones y, en sus méritos, dicte sentencia en la que declare la inadmisibilidad de la impugnación de la Resolución 5/X por no ser objeto idóneo del procedimiento de constitucionalidad o subsidiariamente la plena 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.

OTROSÍ DICEN

Que habiendo sido invocado por el Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, el Tribunal ha acordado la suspensión automática de la resolución impugnada desde el día 8 de marzo de 2013, fecha de interposición de la impugnación.

No obstante lo anterior, esta representación considera que procede el levantamiento inmediato de la citada suspensión, sin que la resolución sobre este extremo deba demorarse hasta los cinco meses desde que fue acordada, por los motivos que a continuación se exponen.

1. Al haber invocado el Gobierno el artículo 161.2 de la CE, se ha producido de forma automática la suspensión de la Resolución 5/X desde el día 8 de marzo de 2013, según lo que dispone el apartado 3 del acuerdo adoptado por el Pleno del Tribunal Constitucional de 7 de mayo de 2013, mediante el cual se admite a trámite la impugnación.

Sin embargo, la suspensión, que resulta inevitable en este caso derivada de la admisión a trámite de la impugnación, plantea una situación novedosa y problemática al recaer sobre un acto parlamentario que es fruto del ejercicio de la función de impulso de la acción política y de gobierno y que no tiene, como se ha reiterado a lo largo de este escrito, carácter normativo ni alcance jurídico. Una suspensión, sin precedentes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y que, llevada al extremo, puede producir una suspensión de la libertad de debate político, en ningún caso amparada por la Constitución, y cuya sola evocación nos remite a unas etapas de la historia no muy lejana del Estado español a las que precisamente puso fin la aprobación de la norma fundamental de 1978.

Por consiguiente, resulta obvio que la lógica de la suspensión se ve claramente superada en este caso, porque estamos ante la expresión de una voluntad política, sin que pueda hablarse en términos de «vigencia o aplicación» en sentido técnico-jurídico, como sucede normalmente con las leyes, disposiciones o actos de naturaleza y efectos jurídicos.

2. Como es doctrina reiterada desde el ATC 355/1989, la suspensión no es obligatoria durante el plazo de cinco meses, ya que es posible solicitar el levantamiento anticipado de la suspensión antes de que transcurra el mismo. El plazo actúa con un límite máximo pero no excluye una decisión sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión antes de que se agote (AATC 504/1989; 154/1994; 221/199; 417/1997; 398/2005; 157/2008; 95/2011, entre otros).

Pues bien, en el caso que aquí nos ocupa es especialmente urgente solicitar y acceder a este levantamiento anticipado de la suspensión de la forma más rápida posible, porque las circunstancias especiales que concurren en el acto impugnado no justifican la suspensión por no existir daño o perjuicio real efectivo a la Constitución y los intereses generales, sino que, por el contrario, su mantenimiento supone la lesión de principios esenciales del sistema democrático que la misma Constitución ampara.

Como ha destacado el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, la suspensión automática de las disposiciones y resoluciones cuando se invoca el artículo 161.2 de la CE, debe entenderse como una situación *provisional* y como una medida *excepcional* (AATC 1202/1987 y 12/1992, entre otros), lo que comporta que no pueda ser prolongada *sin una justificación expresa y suficiente*.

Por otra parte, tratándose de una medida cautelar, la jurisprudencia constitucional establece la obligación de ponderar los intereses afectados por la medida, de modo que *deben prevalecer aquellos que son acreedores de una protección preferente o que son menos resistentes al perjuicio que comporta la suspensión* (ATC 1269/1988).

3. Es doctrina consolidada de ese alto Tribunal (por todos, AATC 662/1986, 957/11986, 1269/1988, 12/1992, 253/1992, 417/1997, 44/1998, 257/1998, 199/2000, 5/2002, 20/2002, 100/2002, 172/2002, 30/2003, 13/2004, 300/2005 y 88/2008), que el levantamiento o mantenimiento de la suspensión derivada de la invocación del art. 161.2 de la CE, se ha de dirimir en función de la consideración de varios criterios. El primero es el de la presunción de legitimidad de los actos y normas emanados de las cámaras parlamentarias, por estar revestidas como están de una especial presunción de constitucionalidad, en cuanto expresión de la voluntad popular. El segundo criterio, es el de la ponderación, de un lado, de los intereses en presencia, tanto el general y público, como, en su caso, el particular

o privado de las terceras personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que pueda producir la aplicación de la norma (o del acto político, debería decirse en este caso) o su suspensión, que deben ser ciertos y efectivos y no meramente hipotéticos, así como la posibilidad de que en uno u otro caso pudieran llegar a producirse situaciones de hecho irreversibles que vaciasen de contenido dispositivo la resolución final del proceso pendiente. Esta valoración debe efectuarse al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda (por todos, ATC 30/2003). Además, y conforme a lo expresado entre otros muchos, en los AATC 329/1992, 243/1993, 64/1994, 251/1996, 44/1998, 257/1998, 199/2000, 5/2002, 172/2002 y 30/2003, el mantenimiento de la suspensión, en cuanto excepción a la regla general del mantenimiento de la eficacia, requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa de la suspensión ex art. 161.2 de la Constitución Española, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen.

4. Como ha quedado expuesto a lo largo de ese escrito, no podemos olvidar en ningún momento que nos encontramos ante una resolución parlamentaria que responde específica y concretamente a la función de impulso de la acción política y de gobierno. En consecuencia, se trata de una resolución que *se limita a expresar una voluntad política* a partir de un debate también político generado en sede parlamentaria, sin que por su naturaleza pueda considerarse que esa resolución tenga capacidad para innovar el ordenamiento jurídico o producir algún tipo de efectividad jurídica, que es el elemento que justifica la lógica de la suspensión.

La Resolución 5/X es una declaración política sobre el derecho a decidir que enuncia la voluntad de iniciar un proceso, de acuerdo con unos principios que la misma proclama. En este sentido, conviene recordar, además, que el propio contenido de la resolución no la presenta como un acto definitivo, sino como la expresión de una voluntad política de inicio de un proceso cuyo desarrollo queda pendiente de definir y cuyo resultado es incierto, esto es, con efectos *pendientes* de concretar.

La naturaleza y el contenido mismo de la resolución no permiten deducir de ella un alcance jurídico normativo ni de otra clase que permita considerar la existencia de una contravención constitucional real y efectiva, entendida según la lógica técnico-jurídica. Por esta razón, la suspensión misma y su mantenimiento es en este caso *innecesaria o absurda* porque la medida cautelar pierde todo su sentido por ausencia de ese elemento de *juridicidad* indispensable.

5. Por el contrario, la suspensión y su mantenimiento sí que afecta a principios básicos del sistema democrático y parlamentario por razón de la naturaleza de la Resolución y de la *función parlamentaria* a la que responde.

El artículo 55.2 del EAC, como ya se ha dicho, consagra el Parlamento como la sede donde se expresa preferentemente el pluralismo y se hace público el debate político. Y este mismo precepto reconoce expresamente al Parlamento la función de impulso de la acción política y de gobierno, tratándola separadamente de la función legislativa, que es, por antonomasia, la función parlamentaria de contenido jurídico que corresponde a una asamblea legislativa.

Pues bien, no hay duda alguna de que la Resolución 5/X se ha producido en ejercicio de esa función de impulso político y responde a la expresión del *principio democrático, del pluralismo y del debate público* de los cuales el Parlamento es el eje central. Se trata, pues, de una Resolución que expresa una voluntad política que, como tal, debe ser respetada, porque su materialización no se ha hecho ejerciendo una potestad normativa sino una función de contenido y alcance únicamente políticos.

Además, la aprobación de la resolución puede conectarse directamente con el derecho fundamental de participación política del artículo 23 de la CE, por cuanto se trata del ejercicio de una función que corresponde al estatuto de los diputados, vinculada al mandato representativo de los miembros del Parlamento.

6. Resulta esencial considerar estos elementos, porque son determinantes para la ponderación de los posibles intereses en conflicto en una situación de suspensión. Frente a la ausencia de unos efectos jurídicos reales y concretos, la suspensión afecta al *ejercicio de la misma democracia* y a su esencia en cuanto debate público y expresión de voluntades, resultando obvio que en este caso el mantenimiento de la suspensión actúa claramente en contra del interés que debe prevalecer y tener una protección preferente. *La democracia, el pluralismo y el ejercicio de la función parlamentaria* son pilares básicos del sistema, que deben ser protegidos frente a unos perjuicios constitucionales *hipotéticos y de imposible concreción real*, en el caso de una resolución de la naturaleza que tiene la 5/X. El *periculum in mora* reside en este caso en el mantenimiento de la suspensión y no al contrario.

No es baladí recordar en este punto la doctrina del Tribunal Constitucional, que ampara la libertad de expresión de ideas y proyectos políticos en sede parlamentaria, aunque su contenido no se ajuste a la Constitución vigente, cuando esta expresión se produce por un medio o un instrumento sin capacidad de infringir la Constitución. Lo esencial para el control jurisdiccional y lógicamente para resolver sobre la suspensión no es que exista este contraste o incompatibilidad con la Constitución, sino que el mismo se realice mediante una forma o un procedimiento de decisión capaz de producir una infracción constitucional en sentido jurídico (STC 48/2003 y ATC 135/2004).

Si este elemento de «juridicidad» no existe, como aquí ocurre, el control y la suspensión *se producen realmente sobre la expresión de una voluntad política*, afectando gravemente los pilares básicos de nuestro sistema democrático y generando una regresión a periodos históricos que hasta este episodio parecían unánimemente superados.

7. La suspensión y su eventual mantenimiento tienen su razón de ser en la posibilidad de que la vigencia o aplicación del acto impugnado *pueda causar perjuicios reales y efectivos de imposible o muy difícil reparación*.

En el escrito de impugnación no se mencionan cuáles podrían ser esos perjuicios. Se afirma que es un acto de «insumisión constitucional» y que atribuye al pueblo catalán «el derecho de secesión», pero estas afirmaciones tan rotundas parten del error conceptual de atribuir a la Resolución unos efectos que no tiene, ni puede tener por su naturaleza. Por ello, los posibles perjuicios que se podrían evitar con la suspensión *no son más que hipótesis sin ningún tipo de sustantividad real*. Y, en todo caso, los perjuicios efectivos para la democracia se derivarían del mantenimiento de la misma, si de ella se dedujese la imposibilidad del debate político en un ámbito material parcial o totalmente coincidente con el contenido de la Resolución.

La prueba de ello es que el Parlamento o el Gobierno catalanes no han realizado acto alguno que implique ese entendimiento de la resolución, a pesar del tiempo transcurrido desde su aprobación. Antes al contrario, la creación del Consejo *Asesor* para la Transición Nacional para «asesorar» al Gobierno sobre la consulta (que la impugnación cita como ejemplo) o la reciente creación en el Parlamento de Cataluña de una Comisión de *estudio* sobre el derecho a decidir, indican claramente que sólo nos encontramos ante el impulso de un proyecto político aún por desarrollar y concretar.

El Tribunal Constitucional exige, para que se pueda mantener la suspensión, que se acrediten unos perjuicios *reales y concretos* de imposible o muy difícil reparación y traslada al Estado la *carga* de demostrar su existencia. Y hasta ahora el abogado del Estado no ha podido demostrar ninguno.

Más allá de su valor declarativo como expresión de una voluntad política, no se ha producido ningún efecto material derivado de la Resolución que conculque la Constitución. Si considerásemos incluso como hipótesis, siguiendo el razonamiento de la impugnación, que la Resolución reconoce la soberanía del pueblo catalán como una realidad actual que podría legitimar el ejercicio del derecho de secesión, resultaría que tampoco existiría un perjuicio real y concreto, porque ese pretendido derecho debería ejercerse mediante un nuevo acto o decisión.

8. Los motivos expuestos hasta ahora son determinantes para proceder al levantamiento urgente de la suspensión.

Sin embargo, aún hay que exponer otro motivo a favor de la misma, derivado de la «*anomalía*» que supone en este caso la suspensión automática de una resolución de impulso político.

Al no tratarse de un acto normativo o de una resolución con efectos jurídicos concretos, sino de una declaración de voluntad de iniciar un proceso político, la suspensión suscita una gran *ambigüedad sobre su mismo alcance*, con grave perjuicio no ya sobre la resolución misma, sino sobre el legítimo ejercicio de las funciones institucionales (del Parlamento y el Gobierno).

Esta cuestión no es una simple hipótesis teórica. A partir de la admisión a trámite de la impugnación y de la suspensión de la Resolución, se ha entendido por parte de algunos grupos parlamentarios del Parlamento de Cataluña que la suspensión se extiende a cualquier iniciativa que pueda tener una *conexión temática* con su contenido, con lo cual se produce el riesgo real y efectivo de condicionar indebidamente las funciones parlamentarias cuando puedan tener algún tipo de relación con la Resolución, en una especie de suspensión del propio reglamento de la cámara.

A modo de ejemplo, podemos citar la creación de una comisión de estudio sobre el derecho a decidir, creación que fue puesta en duda en el pleno celebrado el pasado día 8 de mayo por algunos grupos parlamentarios con pretendido fundamento en la suspensión de la Resolución 5/X, o la solicitud de suspensión de la constitución de dicha comisión presentada ante la Mesa por uno de estos grupos parlamentarios. Estas pretensiones confunden a la ciudadanía, dando la impresión de que el Parlamento actúa de manera inconstitucional. Se adjunta como documento número 1 el Diario de Sesiones de la sesión plenaria mencionada, y como documento número 2 el escrito presentado por el grupo parlamentario.

Parece obvio y fuera de duda que la suspensión no puede afectar unas funciones que pueden ser ejercidas sin que la misma Resolución exista, pero lo cierto es que la suspensión de una resolución de impulso político que declara la voluntad de *iniciar un proceso* puede introducir una ambigüedad nada deseable sobre la extensión de los efectos de la misma que podría llevar a una verdadera perversión del sistema democrático y del pluralismo político y que *es necesario despejar cuanto antes con el levantamiento de la suspensión*.

Todo ello teniendo en cuenta, además, que al tratarse de un proceso abierto y pendiente de desarrollo, la garantía de los intereses constitucionales siempre se podrá hacer efectiva, si fuera el caso, a partir de los actos de naturaleza jurídica en que pueda concretarse el mismo.

Por todo ello, al Tribunal Constitucional

SOLICITAN

Que, de conformidad con lo que se manifiesta en el anterior otrosí, y previos los trámites oportunos, acuerde el levantamiento inmediato de la suspensión de la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña.

Barcelona para Madrid, a 6 de junio de 2013

Imma Folchi Bonafont Antoni Bayona Rocamora
Secretaria General Letrado Mayor
Letrada

4.90. RÈGIM INTERIOR

4.90.05. PRESSUPOST DEL PARLAMENT

— **Designació dels diputats interventors per al període pressupostari del 2013**

Tram. 231-00001/10

Adopció

Ple del Parlament

Sessió núm. 12, 05.06.2013, DSPC-P 19

PLE DEL PARLAMENT

El Ple del Parlament, en la sessió tinguda el 5 de juny de 2013, a proposta de la Mesa Ampliada, d'acord amb l'article 29.5 del Reglament, ha designat Joan Morell i Comas, del Grup Parlamentari de Convergència i Unió; Josep Lluís Salvadó i Tenesa, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, i Jordi Terrades i Santacreu, del Grup Parlamentari Socialista, diputats interventors per al període pressupostari del 2013.

Palau del Parlament, 5 de juny de 2013

El secretari segon La presidenta del Parlament
Pere Calbó i Roca Núria de Gispert i Català