



# BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XI legislatura · període entre legislatures · número 558 · dimarts 5 de desembre de 2017

## TAULA DE CONTINGUT

---

### 4. Informació

#### 4.40. Acords, resolucions i comunicacions dels òrgans del Parlament

Resolució de la presidència del Parlament per la qual es fa pública la renúncia d'Andreu Morillas Antolín a la condició de membre de la Sindicatura de Comptes  
Comunicació

3

#### 4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

##### 4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 4334/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra la Llei 19/2017, del 6 de setembre, del referèndum d'autodeterminació  
381-00014/11  
Interlocutòria del Tribunal Constitucional

3

Recurs d'inconstitucionalitat 4386/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra la Llei 20/2017, del 8 de setembre, de transitorietat jurídica i fundacional de la República  
381-00015/11  
Interlocutòria del Tribunal Constitucional

3

Recurs d'inconstitucionalitat 4752/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra diversos preceptes de la Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial  
381-00019/11  
Alegacions que formula el Parlament

22

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

Imprès al Parlament

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

[www.parlament.cat](http://www.parlament.cat)

#### 4. Informació

##### 4.40. Acords, resolucions i comunicacions dels òrgans del Parlament

### **Resolució de la presidència del Parlament per la qual es fa pública la renúncia d'Andreu Morillas Antolín a la condició de membre de la Sindicatura de Comptes**

#### COMUNICACIÓ

##### **Presidència del Parlament**

Faig constar que, en data del 24 de novembre de 2017, Andreu Morillas Antolín va renunciar, amb efectes del 2 de gener de 2018, a la condició de membre de la Sindicatura de Comptes, càrrec per al qual va ésser elegit pel Parlament en la sessió plenària tinguda el 23 de febrer de 2011, d'acord amb l'article 81 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i amb els articles 7 i 18 de la Llei 18/2010, del 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes.

Palau del Parlament, 1 de desembre de 2017  
La presidenta, Carme Forcadell i Lluís

---

##### 4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

##### 4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

### **Recurs d'inconstitucionalitat 4334/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra la Llei 19/2017, del 6 de setembre, del referèndum d'autodeterminació**

381-00014/11

### **Recurs d'inconstitucionalitat 4386/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra la Llei 20/2017, del 8 de setembre, de transitorietat jurídica i fundacional de la República**

381-00015/11

#### INTERLOCUTÒRIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reg. 72095 / Coneixement: Mesa de la Diputació Permanent, 15.11.2017

*Pleno. Auto 144/2017, de 8 de noviembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 4334-2017. Estima los incidentes de ejecución promovidos por el Presidente del Gobierno en relación con las resoluciones dictadas por el pleno del Parlamento de Cataluña, en sesión de 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente».*

Excms. Srs. don Juan José González Rivas, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enriquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón.

#### **I. Antecedentes**

1. El recurso de inconstitucionalidad núm. 4334-2017, interpuesto por el Abogado del Estado en nombre del Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de

Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación», fue estimado por este Tribunal en la STC 114/2017, de 17 de octubre («Boletín Oficial del Estado» núm. 256, de 24 de octubre de 2017), que declaró dicha Ley inconstitucional y en consecuencia nula.

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 12 de septiembre de 2017, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017, interpuesto por el Abogado del Estado en nombre del Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República». En la providencia se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la ley impugnada desde la fecha de interposición del recurso (11 de septiembre de 2017) para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para terceros (publicación que tuvo lugar en el número 221, de 13 de septiembre de 2017).

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 30 de octubre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno y del Gobierno de la Nación y al amparo de los arts. 87 y 92.1, 3 y 4 LOTC, formula incidente de ejecución de la STC 114/2017, de 17 de octubre, y de la providencia de 12 de septiembre de 2017, por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017, interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, respecto de las resoluciones del pleno del Parlamento de Cataluña aprobadas en su sesión de 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente». En la misma fecha la Abogacía del Estado presentó una rectificación referida al tercer otrosí y suplico del escrito de formulación del incidente.

Al escrito se acompañan, entre otros documentos, el acuerdo del Presidente del Gobierno de 27 de octubre de 2017 por el que se instruye a la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional para interponer incidente de ejecución respecto de los mencionados actos parlamentarios, al amparo de lo dispuesto en el artículo 92 LOTC, para asegurar el cumplimiento efectivo de la STC 114/2017, de 17 de octubre, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación», y de la providencia de 12 de septiembre de 2017, de admisión del recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017, interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república». Todo ello con los restantes pedimentos que se contienen en dicho acuerdo y que reproduce el escrito por el que se formula el presente incidente de ejecución.

4. El Abogado del Estado solicita en este incidente de ejecución que se declaren nulas y sin efecto jurídico alguno las resoluciones aprobadas por el pleno del Parlamento de Cataluña en su sesión de 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», por contravenir lo ordenado en la STC 114/2017, de 17 de octubre, y la providencia de 12 de septiembre de 2017, de admisión del recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017; invoca asimismo el artículo 161.2 CE a fin de que se produzca la inmediata suspensión de esas resoluciones en tanto se resuelve el Tribunal este incidente.

Interesa también el Abogado del Estado que este Tribunal proceda a deducir testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y los miembros de la Mesa que han votado a favor de la admisión a trámite de las propuestas de resolución, presentadas por los grupos parlamentarios Junts pel Sí (JxS) y Candidatura d'Unitat Popu-

lar-Crida Constituent (CUP-CC), que han dado lugar a las resoluciones impugnadas, por incumplir el mandato del artículo 87.1 LOTC, al aceptar la admisión a trámite de dichas propuestas de resolución.

Solicita igualmente la Abogacía del Estado que tanto la providencia por la que se decreta la suspensión de las resoluciones impugnadas como la resolución sobre el fondo del incidente de ejecución que en su momento se dicte se notifiquen personalmente, al amparo del artículo 87.1 LOTC, a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, doña Carme Forcadell i Lluís, y a los demás miembros de la entonces Mesa del Parlamento, esto es, a don Lluís Guinó i Subirós, Vicepresidente Primero; don José María Espejo-Saavedra Conesa, Vicepresidente Segundo; doña Anna Simó i Castelló, Secretaria Primera; don David Pérez Ibáñez, Secretario Segundo; don Joan Josep Nuet i Pujals, Secretario Tercero; y doña Ramona Barrufet i Santacana, Secretaria Cuarta. En caso de haberse constituido la Diputación Permanente como consecuencia de la disolución del Parlamento, esa notificación deberá entenderse con los miembros de la Mesa de la Diputación Permanente, esto es, con doña Carme Forcadell i Lluís, Presidenta; don José María Espejo-Saavedra Conesa, Vicepresidente Segundo; y doña Anna Simó i Castelló, Secretaria Primera.

Asimismo interesa que en la notificación de la providencia se les advierta a todos de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir. En particular, de que se abstengan de iniciar, tramitar, informar o dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, acuerdo o actuación que permita otorgar valor jurídico alguno a la declaración de independencia y, en especial, a las previsiones contenidas en la suspendida Ley 20/2017 en orden a la aplicación de un régimen jurídico transitorio; así como de dar efectividad a las denominadas «comisión de investigación por el 1 de octubre» y «comisión parlamentaria de seguimiento del proceso constituyente», recogidas en las dos resoluciones a las que se refiere el presente incidente de ejecución, con las consiguientes advertencias de las consecuencias penales en caso de no atender a este requerimiento.

También se solicita que, para que alcance mayor conocimiento y eficacia general respecto de cualesquiera terceros, se ordene la publicación inmediata de la providencia de suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*».

Solicita por último el Abogado del Estado que se acuerde la tramitación preferente y urgente del presente incidente de ejecución, dada la extrema relevancia constitucional del asunto.

Fundamenta el Abogado del Estado las peticiones formuladas en el incidente de ejecución en los motivos que a continuación se recogen.

a) Comienza exponiendo la secuencia de hechos que han llevado al planteamiento del presente incidente de ejecución.

Se recuerda en primer lugar que en la providencia de 7 de septiembre de 2017, por la que se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4334-2017, interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, «del referéndum de autodeterminación», se acordó también, en virtud del artículo 87.1 LOTC y conforme a lo solicitado en el recurso, la notificación de dicha resolución al Presidente de la Generalitat, a los miembros del Consejo del Gobierno y al Secretario del mismo, así como a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los miembros de la Mesa y a los restantes cargos y autoridades del Parlamento que en la providencia se señalan. A todos ellos se les advertía del deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada de la Ley 19/2017; en particular, de que se abstuvieran de iniciar, tramitar, informar o dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias acuerdo o actuación alguna

que permita la preparació y/o la celebració del referéndum sobre la autodeterminació de Catalunya regulado en la Ley 19/2017 y de poner a disposición de la sindicatura electoral de Catalunya o de las sindicaturas electorales de demarcación los medios materiales y personales necesarios para el ejercicio de sus funciones, con las advertencias de las eventuales consecuencias penales en caso de incumplimiento.

El recurso fue estimado por la STC 114/2017, de 17 de octubre, que declaró inconstitucional y nula la Ley del Parlamento de Catalunya 19/2017, denominada «del referéndum de autodeterminación». En el fundamento jurídico 7 de la STC 114/2017 se resuelve que procede, en virtud de lo dispuesto en los artículos 87.1 y 92.1 LOTC, declarar que subsiste el deber expresado en la providencia de 7 de septiembre de 2017 de las autoridades y cargos públicos a los que se refiere, «referido ahora a impedir o paralizar cualquier iniciativa que pudiera suponer ignorar o eludir el fallo de esta Sentencia (en sentido similar, STC 90/2017, FJ 13)».

Se recuerda en segundo lugar que en la providencia de 12 de septiembre de 2017 por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017, interpuesto contra la Ley del Parlamento de Catalunya 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república», se acordó también, en virtud del artículo 87.1 LOTC y conforme a lo solicitado en el recurso, la notificación de dicha resolución a las mismas autoridades y cargos públicos del Gobierno y el Parlamento de Catalunya, con advertencia del deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada de la Ley 20/2017; en particular, de que se abstuvieran de iniciar, tramitar, informar o dictar acuerdo alguno en orden a la ejecución de las previsiones contenidas en la ley impugnada y de promover o tramitar actuación o norma alguna dirigida a tal fin, apercibiéndoles de la nulidad radical de tales actuaciones y de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de desobediencia de dicho requerimiento.

Pese a esas advertencias, en frontal incumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, el Gobierno de la Generalitat llevó a cabo el 1 de octubre de 2017 la celebración del «referéndum para la autodeterminación de Catalunya». Se desarrolló, además, con total ausencia de las mínimas garantías previstas tanto por los organismos internacionales, como por la legislación estatal aplicable, incluso de la suspendida y finalmente anulada Ley 19/2017.

En su comparecencia ante el Parlamento de Catalunya el 10 de octubre de 2017, el Presidente de la Generalitat afirmó (según consta en el «Diario de sesiones del Parlamento de Catalunya» núm. 83, serie P), que presentaba a la Cámara los resultados del referéndum de autodeterminación del 1 de octubre, conforme a lo previsto en la Ley 19/2017, asumiendo así «el mandato del pueblo de que Catalunya se convierta en un estado independiente en forma de república». Seguidamente proponía, en su propio nombre y en el de su Gobierno, «que el Parlamento suspenda los efectos de la declaración de independencia con el fin de que en las próximas semanas abordemos un diálogo sin el que no es posible llegar a una solución acordada». Tras la celebración de esa comparecencia parlamentaria, los miembros de los grupos parlamentarios de Junts pel Sí (JxS) y Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (CUP-CC), así como los miembros del Gobierno de la Generalitat, suscribieron una denominada «Declaración de los representantes de Catalunya» de contenido casi idéntico a la que sería aprobada por el Parlamento de Catalunya el 27 de octubre de 2017, salvo en el extremo que luego se dirá.

Hace referencia seguidamente el Abogado del Estado al contenido del artículo 4.4 de la anulada Ley del Parlamento de Catalunya 19/2017, de 6 de septiembre, «del referéndum de autodeterminación», y a la Ley del Parlamento de Catalunya 20/2017, de 8 de septiembre, «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república», suspendida por providencia de este Tribunal de 12 de septiembre de 2017.

Recuerda también que las gravísimas actuaciones del Gobierno y del Parlamento de Cataluña han dado lugar a la activación por el Gobierno del mecanismo previsto en el artículo 155 CE, habiendo aprobado el Senado por Acuerdo de 27 de octubre de 2017 la aplicación de medidas al amparo de ese precepto constitucional, como es notorio.

Señala seguidamente el Abogado del Estado que el pleno del Parlamento de Cataluña, en su sesión de 27 de octubre de 2017, ha aprobado dos propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», cuyo contenido transcribe. Señala que dichas propuestas de resolución fueron admitidas a trámite por la Mesa, pese a las advertencias expresas del Secretario General y el Letrado mayor de la Cámara de que su contenido iba en contra de las sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional, por tratarse de un desarrollo de las Leyes 19/2017 (ya anulada) y 20/2017 (suspendida), por lo que no podían ser admitidas por la Mesa ni sometidas a votación por el Pleno.

En primer lugar, el pleno de la Cámara votó (tras ausentarse los miembros de los grupos parlamentarios Socialistas, Popular y Ciudadanos) la propuesta presentada en segundo lugar, denominada «Proceso constituyente», por la que el Parlamento declara «el inicio y la apertura del proceso constituyente», instando al Gobierno de la Generalitat a aplicar el título VII («Proceso Constituyente») de la Ley 20/2017 «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república», suspendida por el Tribunal Constitucional, y cuya entrada en vigor estaba subordinada (disposición final tercera) al cumplimiento del artículo 4.4 de la Ley 19/2017, «del referéndum de autodeterminación», declarada inconstitucional y nula por la STC 114/2017 («BOE» núm. 256 de 24 de octubre de 2017). Además, se acuerda «constituir en el plazo de 15 días la Comisión Parlamentaria de seguimiento del proceso constituyente, a fin de amparar, que no interferir la misión de la plataforma promotora, garantizando el despliegue de sus trabajos, así como el cumplimiento del plazo de un semestre legalmente definido para su desarrollo y conclusiones».

A continuación y previa petición de voto secreto por parte de un diputado de JxS, amparándose en la mayoría parlamentaria no cualificada y apartándose de la forma ordinaria de votación, lo que fue denunciado por grupos parlamentarios de la oposición, se procedió a la votación secreta de la primera de las propuestas de resolución, denominada «Declaración de los representantes de Cataluña». Esta contiene la efectiva declaración de independencia de Cataluña, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 4.4 de la anulada Ley 19/2017. En el primer apartado se reproduce la declaración firmada el pasado 10 de octubre de 2017 por todos los miembros de los grupos parlamentarios CUP-CC y JxS, así como por el Gobierno de la Generalitat, pero incorpora un añadido esencial de un último párrafo que no es reproducción de aquella declaración: «assumim el mandat del poble de Catalunya expressat en el Referéndum d'Autodeterminació de l'1 d'octubre i declarem que Catalunya esdevé un estat independent en forma de República». Esto es, la resolución aprobada por el Parlamento de Cataluña el 27 de octubre de 2017 contiene la declaración expresa de Cataluña como Estado independiente en forma de república, como resultado «del mandato del pueblo de Cataluña expresado en el referéndum de autodeterminación del 1 de octubre».

En todo caso, el enunciado de esta resolución, en su parte declarativa, es el siguiente:

«En virtud de todo lo que se acaba de exponer, nosotros, representantes democráticos del pueblo de Cataluña, en el libre ejercicio del derecho de autodeterminación, y de acuerdo con el mandato recibido de la ciudadanía de Cataluña,

CONSTITUIMOS la República catalana, como Estado independiente y soberano, de derecho, democrático y social.

DISPONEMOS la entrada en vigor de la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

INICIAMOS el proceso constituyente, democrático, de base ciudadana, transversal, participativo y vinculante.

AFIRMAMOS la voluntad de abrir negociaciones con el estado español, sin condicionantes previos, dirigidas a establecer un régimen de colaboración en beneficio de las dos partes. Las negociaciones tendrán que ser, necesariamente, en pie de igualdad.

PONEMOS EN CONOCIMIENTO de la comunidad internacional y las autoridades de la Unión Europea la constitución de la República catalana y la propuesta de negociaciones con el estado español.

INSTAMOS a la comunidad internacional y a las autoridades de la Unión Europea a intervenir para detener la violación de derechos civiles y políticos en curso, y hacer el seguimiento del proceso negociador con el Estado Español y ser testigos de ello.

MANIFESTAMOS la voluntad de construcción de un proyecto europeo que refuerce los derechos sociales y democráticos de la ciudadanía, así como el compromiso de continuar aplicando, sin solución de continuidad y de manera unilateral, las normas del ordenamiento jurídico de la Unión Europea y las del ordenamiento del estado español y del autonómico catalán que trasponen esta normativa.

AFIRMAMOS que Cataluña tiene la voluntad inequívoca de integrarse tan rápidamente como sea posible a la comunidad internacional. El nuevo Estado se compromete a respetar las obligaciones internacionales que se apliquen actualmente en su territorio y a continuar siendo parte de los tratados internacionales de los que forma parte el Reino de España.

APELAMOS a los Estados y a las organizaciones internacionales a reconocer la República catalana como un Estado independiente y soberano.

INSTAMOS al Gobierno de la Generalitat a adoptar las medidas necesarias para hacer posible la plena efectividad de esta Declaración de Independencia y de las previsiones de la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

HACEMOS una llamada a todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas de la República catalana a hacernos dignos de la libertad que nos hemos dado y a construir un Estado que traduzca en acción y conducta las aspiraciones colectivas.

ASUMIMOS el mandato del pueblo de Cataluña expresado en el referéndum de autodeterminación del 1 de octubre y declaramos que Cataluña deviene en un Estado independiente en forma de República.»

A continuación, dando plena efectividad al artículo 4.4 de la anulada Ley 19/2017, la resolución dispone los efectos directos de esa declaración de independencia, acordando instar al Gobierno de la Generalitat «a dictar todas las resoluciones necesarias para el desarrollo de la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República» y en especial, entre otros mandatos, a:

- Dar efectividad a la nacionalidad catalana (art. 7, 8 y 9 Ley 20/2017).
- Dar efectividad a los decretos de adaptación, modificación e inaplicación del derecho vigente previstos en el artículo 12 de la Ley 20/2017.
- Promover el reconocimiento de la república catalana ante todos los Estados e instituciones.
- Establecer el régimen de sucesión en materia de tratados internacionales (art. 15 de la Ley 20/2017).
- Establecer el régimen de integración de los funcionarios de la administración general del estado, la local, la universitaria y de la administración de justicia.
- Establecer el régimen de subrogación en materia de contratos y convenios (art. 19 de la Ley 20/2017).
- Establecer el régimen para el ejercicio de la autoridad fiscal, seguridad social, y catastral (art. 80 a 83 de la Ley 20/2017).



– Establecer las medidas necesarias para la creación de un banco público de desarrollo y del banco de Cataluña con funciones de banco central.

– Inventariar los bienes del Estado en Cataluña para hacer efectiva la asunción de titularidad por parte de Cataluña.

– Proponer negociaciones con el Reino de España para la sucesión en los derechos y obligaciones de carácter económico y el reparto de activos y pasivos.

Concluye la resolución acordando la creación de una comisión parlamentaria de investigación «para determinar las responsabilidades del Gobierno del Estado Español» en relación con los sucesos del 1 de octubre.

b) Prosigue el Abogado del Estado refiriéndose a la «normativa procesal que sirve de base para la formulación del presente incidente de ejecución de sentencia», citando al efecto literalmente el contenido del artículo 164.1 CE, así como del artículo 1.1 LOTC, del primer párrafo del artículo 87.1 LOTC y de los apartados 1, 3 y 4, primer párrafo, del artículo 92 LOTC. Cita también el ATC 24/2017, FFJJ 3 y 4.

c) Se razona asimismo que la idoneidad de los actos del Parlamento de Cataluña del tipo de los impugnados como objeto de un incidente de ejecución de los arts. 87 y 92 LOTC está fuera de duda, a la luz de la doctrina contenida en las SSTC 138/2015 y 178/2016, así como en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017.

Las resoluciones parlamentarias impugnadas tienen evidentes efectos jurídicos vinculantes y constituyen una clara desobediencia a lo decidido por el Tribunal Constitucional, lo que determina que esos actos puedan ser objeto de impugnación por la vía del incidente de ejecución de los arts. 87 y 92 LOTC. El carácter jurídico de ambas resoluciones, al proclamar de presente una república de Cataluña, dirigida al inicio de un proceso constituyente y a la abolición del régimen de distribución competencial, mediante la creación de un estado catalán independiente no permite entender limitados sus efectos en el ámbito parlamentario al terreno estrictamente político, puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas.

En efecto, las resoluciones impugnadas suponen una clara desobediencia e incumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Constitucional, pues pretenden culminar el secesionista «proceso constituyente» declarado inconstitucional y nulo por la STC 259/2015, y son desarrollo tanto de la Ley 19/2017, «del referéndum de autodeterminación», anulada por la STC 114/2017, como de la Ley 20/2017, «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república», suspendida por providencia de este Tribunal de 12 de septiembre de 2017.

Se precisa asimismo por el Abogado del Estado que se impugnan en un solo incidente ambas resoluciones porque guardan entre ellas unidad de sentido. Las dos resoluciones pretenden desarrollar tanto la Ley 19/2017 como la Ley 20/2017, con una finalidad común que es la independencia de Cataluña, la proclamación como república, la aplicación de un régimen jurídico transitorio y el inicio del denominado proceso constituyente. Esta misma unidad de sentido puede apreciarse en el contenido de ambas resoluciones.

d) Razona a continuación el Abogado del Estado que las resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento de Cataluña, en su sesión de 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», suponen un incumplimiento palmario de la STC 114/2017, que declaró inconstitucional y nula la Ley 19/2017, «del referéndum de autodeterminación», y de la providencia de 12 de septiembre de 2017 por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017, interpuesto contra la Ley 20/2017, «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república», suspendida en su vigencia y efectos. No se trata de un hecho nuevo, sino que arranca del incumplimiento de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, así como en los Autos que resuelven incidentes de ejecución de esta Sentencia: AATC 141/2016, de 19 de julio, 170/2016, de 6 de

octubre, y 24/2017, de 14 de febrero. Es evidente que las resoluciones impugnadas vulneran los fundamentos del orden constitucional y sitúan a la Comunidad Autónoma de Cataluña fuera del ordenamiento jurídico.

Las resoluciones impugnadas tienen por objeto un aspecto de la máxima gravedad y trascendencia constitucional, que no es otro que romper con la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Vienen, en efecto, a materializar los actos que culminan la ejecución por el Gobierno de la Generalitat del plan para intentar la secesión de Cataluña. El Parlamento de Cataluña se arroga un poder, el de proclamar una república, del que indudablemente carece en nombre del pueblo catalán, al que imputa la soberanía nacional, desconociendo el valor normativo de la Constitución y del Estado español del que forma parte la Comunidad Autónoma de Cataluña. Estas decisiones parlamentarias pueden calificarse de antidemocráticas, no solo porque el pueblo catalán no es soberano, sino porque la Cámara autonómica se apropia competencias estatales al margen completamente del ordenamiento constitucional y sin supeditarse a las decisiones de las instituciones del Estado español y en particular del Tribunal Constitucional, por decirlo en palabras del ATC 24/2017. Esto determina que, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 87 y 92 LOTC, las resoluciones impugnadas deban ser anuladas por contravenir frontalmente los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

e) Expone a continuación el Abogado del Estado las razones por las que considera que este Tribunal debe, además de declarar la nulidad de las resoluciones parlamentarias impugnadas, adoptar las medidas de ejecución necesarias, conforme a los artículos 87.1 y 92 LOTC, para garantizar el respeto y la eficacia de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC 114/2017, que declaró inconstitucional y nula la Ley 19/2017, denominada «del referéndum de autodeterminación», y de la providencia de 12 de septiembre de 2017 por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017, interpuesto contra la Ley 20/2017, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república».

Las resoluciones parlamentarias impugnadas suponen un palmario incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en las referidas resoluciones. Ese incumplimiento genera una situación de perturbación extremadamente grave del ordenamiento, pues el Parlamento de Cataluña pretende formalizar, en frontal contradicción con los pronunciamientos de este Tribunal y con manifiesto desprecio al marco jurídico de convivencia establecido por la Constitución, el atentado más grave contra el orden constitucional, al declarar que Cataluña deviene en un «Estado independiente en forma de república», disponer la entrada en vigor de la «Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República» y el inicio del «proceso constituyente».

Por ello, para salvaguardar el Estado de Derecho y la autoridad del Tribunal Constitucional, puesta reiteradamente en tela de juicio por el Parlamento de Cataluña, no basta con declarar la nulidad de las resoluciones parlamentarias, sino que es necesario además que este Tribunal adopte todas aquellas medidas que sean necesarias para evitar la continuación de la vía de hecho de la Cámara autonómica al declarar la independencia de Cataluña. Es preciso, por tanto, que el Tribunal explícite con la mayor claridad y contundencia posible que la ejecución de los actos impugnados constituiría un grave incumplimiento de las decisiones adoptadas por el Tribunal, y que los instrumentos previstos no pueden ponerse en marcha.

Además, el Abogado del Estado sostiene que la Presidenta del Parlamento de Cataluña y los miembros de la Mesa que han votado a favor de la admisión a trámite de las propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC que han dado lugar a las resoluciones impugnadas en este incidente, son personalmente responsables de incumplir, con pleno conocimiento, las advertencias contenidas en la STC 114/2017 y en la providencia de 12 de septiembre de 2017 (por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017), así

como en la STC 259/2015 y en los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017, y más concretamente el requerimiento dirigido especialmente a los miembros de la Mesa del Parlamento, bajo su responsabilidad, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada de las Leyes 19/2017 y 20/2017.

Por ello interesa que este Tribunal proceda a deducir testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal en que pudieran haber incurrido la Presidenta y los entonces miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña que hayan votado a favor de la admisión a trámite de las propuestas de resolución que han dado lugar a las resoluciones impugnadas.

5. Por providencia de 31 de octubre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó tener por recibido el escrito presentado el 30 de octubre de 2017 por el Abogado del Estado de formulación de incidente de ejecución (arts. 87 y 92.1, 3 y 4 LOTC), en relación con las resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento de Cataluña el 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», por contravenir la STC 114/2017, que declaró inconstitucional y nula la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, denominada «del referéndum de autodeterminación» (recurso de inconstitucionalidad núm. 4334-2017); así como la providencia de 12 de septiembre de 2017, que admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017 contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República».

Se acordó también dar traslado al Ministerio Fiscal y al Parlamento de Cataluña, por conducto de su Presidenta, de las peticiones formuladas en el incidente de ejecución, de conformidad con el artículo 92.1.2 LOTC, al objeto de que en el plazo de veinticuatro horas puedan formular las alegaciones que estimen convenientes, así como tener por invocado por el Gobierno de la Nación el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor, produce la suspensión de las mencionadas resoluciones, aprobadas por el Pleno del Parlamento de Cataluña en su sesión de 27 de octubre de 2017.

Asimismo se acordó, en virtud del artículo 87.1 LOTC y conforme a lo interesado por la Abogacía del Estado, la notificación personal de la providencia a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a quienes fueron miembros de la Mesa y a los miembros de la Mesa de la Diputación Permanente, con las advertencias y apercibimientos también solicitados, cuyo detalle figura en el texto de la misma providencia («Boletín Oficial del Estado» núm. 265, de 1 de noviembre de 2017). Conforme al artículo 87.2 LOTC, se recabó el auxilio jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para realizar las notificaciones, requerimientos y apercibimientos acordados. Se acordó, por último, publicar la providencia en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*».

6. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 3 de noviembre de 2017, en el que considera, en coincidencia con lo argumentado por la Abogacía del Estado, que las resoluciones del Pleno del Parlamento de Cataluña aprobadas el 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», constituyen objeto idóneo del incidente de ejecución de los artículos 87.1 y 92 LOTC. Considera igualmente que contravienen los pronunciamientos de la STC 114/2017, que declaró inconstitucional y nula la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, «del referéndum de autodeterminación», así como de la providencia de 12 de septiembre de 2017, que admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017 contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república», con suspensión de esta.

La resolución del Parlamento de Cataluña denominada «Proceso constituyente» tiene por objeto un mandato dirigido al Gobierno de la Generalitat en orden al desarrollo y culminación del «proceso constituyente», con la aprobación de una Cons-

titución catalana elaborada por una Asamblea constituyente y la creación de determinados órganos de dicho proceso; insta asimismo al Gobierno de la Generalitat a procurar los recursos necesarios para tal finalidad.

La resolución denominada «Declaración de los representantes de Cataluña» declara que Cataluña deviene en un Estado independiente en forma de república, dispone la entrada en vigor de la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república, el inicio del proceso constituyente y establece una serie de medidas para hacer viable la realidad jurídica y política del Estado independiente que proclama.

El Fiscal advierte que las resoluciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña el 27 de octubre de 2017 evidencian una clara coincidencia del objeto y finalidad con las resoluciones 1/XI, 5/XI, 263/XI y 306/XI, sobre cuya inconstitucionalidad se pronunció este Tribunal en la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017. Suponen, además, la aplicación de las previsiones contenidas en la Ley 19/2017, «del referéndum de autodeterminación» (en particular su art. 4.4) y en la Ley 20/2017, «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república», pese a que la primera de estas Leyes fue anulada por la citada STC 114/2017 y la segunda se hallaba suspendida en virtud de la también citada providencia de 12 de septiembre de 2017, que admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra dicha ley.

El contenido de las resoluciones de 27 de octubre de 2017 evidencia la voluntad del Parlamento de Cataluña de proseguir y dar soporte al inconstitucional proceso constituyente y secesionista, materializando una hipotética desconexión del Estado español que se acuerda por la Cámara autonómica desatendiendo los pronunciamientos y mandatos contenidos en la STC 114/2017 y la providencia de 12 de septiembre de 2017, así como en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017. Ello debe conducir a estimar el incidente de ejecución (arts. 87.1 y 92 LOTC) promovido por la Abogacía del Estado y en consecuencia a declarar la nulidad de las resoluciones del pleno del Parlamento de Cataluña aprobadas el 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente».

Considera igualmente el Ministerio Fiscal que debe asimismo deducirse testimonio de particulares en los propios términos que interesa la Abogacía del Estado, para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los restantes miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña que votaron a favor de la admisión a trámite de las propuestas de resolución cuya aprobación por el Pleno de la Cámara ha dado lugar a las resoluciones de 27 de octubre de 2017 impugnadas en este incidente de ejecución.

7. El día 3 de noviembre de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal un escrito de la Presidenta del Parlamento de Cataluña, por el que solicita que se tenga por personada a esta Cámara en el incidente de ejecución, sin formular alegaciones.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, el Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, ha solicitado la incoación de un incidente de ejecución de la STC 114/2017, de 17 de octubre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 4334-2017, que declaró inconstitucional y nula la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación»; así como de la providencia de 12 de septiembre de 2017, por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017, interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república». El incidente de ejecución se dirige contra las resoluciones del Pleno del Parlamento de Cataluña aprobadas en su sesión de 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente».

El Abogado del Estado entiende, en síntesis, que las resoluciones parlamentarias impugnadas tienen por objeto un aspecto de la máxima gravedad y trascendencia constitucional: la secesión de Cataluña y la ruptura consiguiente del orden constitucional. Entran en frontal contradicción con lo resuelto por el Tribunal Constitucional, pues al declarar la independencia de Cataluña y que esta deviene en un Estado independiente en forma de república, así como el inicio del «proceso constituyente», vienen a desarrollar tanto la Ley 19/2017, «del referéndum de autodeterminación», anulada por la STC 114/2017, como la Ley 20/2017, «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», suspendida por providencia de este Tribunal de 12 de septiembre de 2017. No se trata de un hecho nuevo, pues ya ha tenido ocasión de constatar el incumplimiento de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, que declaró la inconstitucionalidad del secesionista «proceso constituyente», en diversos incidentes de ejecución de esa Sentencia (se citan los AATC 141/2016, de 19 de julio, 170/2016, de 6 de octubre, y 24/2017, de 14 de febrero, a los que también cabe añadir los recientes AATC 123/2017 y 124/2017, de 19 de septiembre ambos). Por ello se interesa que declaremos nulas y sin efecto jurídico alguno las referidas resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento de Cataluña el 27 de octubre de 2017, con los restantes pedimentos que se contienen en el escrito de formulación del incidente de ejecución y que han quedado reflejados en los antecedentes.

Interesa también que este Tribunal proceda a deducir testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal en que habrían incurrido la Presidenta del Parlamento de Cataluña y los miembros de la Mesa que han votado a favor de la admisión a trámite de las propuestas de resolución que han dado lugar a las resoluciones impugnadas. Solicita también que se notifique la presente resolución a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los restantes miembros de la Mesa de la Diputación Permanente. Solicita por último que se acuerde la tramitación preferente y urgente del presente incidente, dada la extrema relevancia constitucional del asunto.

El Ministerio Fiscal comparte las apreciaciones del Abogado del Estado y solicita por ello que declaremos la nulidad de esas resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento de Cataluña el 27 de octubre de 2017. Interesa asimismo que se deduzca testimonio de particulares en los propios términos que indica la Abogacía del Estado, para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder, por incumplir el mandato del artículo 87.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a la Presidenta del Parlamento y los entonces miembros de la Mesa que votaron a favor de la admisión a trámite de las propuestas de resolución, presentadas por los grupos parlamentarios Junts pel Sí (JxS) y Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (CUP-CC), que dieron lugar a las resoluciones impugnadas.

El Parlamento de Cataluña ha comparecido en este incidente de ejecución, sin formular alegaciones.

2. La presente resolución tiene por objeto determinar si lo resuelto en la STC 114/2017, que declaró inconstitucional y nula la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, «del referéndum de autodeterminación», así como en la providencia de 12 de septiembre de 2017, que admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», con suspensión de su vigencia y aplicación, ha sido desconocido o contradicho por el Parlamento de Cataluña al aprobar el 27 de octubre de 2017 las resoluciones impugnadas en este incidente de ejecución (arts. 87.1 y 92 LOTC).

La cuestión planteada habremos de resolverla aplicando los criterios sentados reiteradamente por la doctrina constitucional en materia de incidentes de ejecución (arts. 87.1 y 92 LOTC). Corresponde al Tribunal Constitucional garantizar el cumplimiento efectivo de sus Sentencias y resoluciones y resolver las incidencias de ejecución de las mismas, adoptando cuantas medidas considere necesarias para preservar su jurisdicción, incluyendo la declaración de nulidad de aquellos actos y

resoluciones que la contravengan o menoscaben, como expresamente establecen los arts. 4.1 y 92.1 LOTC; así como, en su caso, la aplicación de otras medidas encaminadas a asegurar el debido cumplimiento de las Sentencias y resoluciones de este Tribunal, al que están obligados todos los poderes públicos (art. 87.1 LOTC), incluidas por tanto las Cámaras legislativas.

Cabe afirmar, en suma, siguiendo la doctrina referida (por todos, ATC 107/2009, de 24 de marzo, FJ 4), que lo que aquí ha de examinarse, al cotejar el contenido de la STC 114/2017 y de la providencia de 12 de septiembre de 2017 (recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017) con las resoluciones del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre de 2017 a las que se refiere el presente incidente, es si estos actos parlamentarios incurren en alguna de las dos situaciones proscritas por la jurisprudencia constitucional. Tal ocurriría de contener un pronunciamiento contrario a lo decidido en aquellas Sentencia y providencia o suponer un intento de menoscabar la eficacia –jurídica o material– de lo que allí se resolvió por este Tribunal; en el bien entendido de que la vinculación de todos los poderes públicos al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 LOTC) se extiende tanto al fallo como a la fundamentación jurídica de sus sentencias y demás resoluciones (entre otras, SSTC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 4, y 302/2005, de 21 de noviembre, FJ 6; AATC 273/2006, de 17 de julio, FJ 4; 120/2010, de 4 de octubre, FJ 1, y 24/2017, de 14 de febrero, FJ 4, entre otros muchos).

En caso de constatarse que las controvertidas resoluciones del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre de 2017 contradicen los pronunciamientos de la STC 114/2017 y de la providencia de 12 de septiembre de 2017, o que suponen un intento de menoscabar la eficacia de lo allí resuelto por este Tribunal, habrá de estimarse el incidente de ejecución y declararse la nulidad de aquellas resoluciones. Habremos también de examinar entonces si procede aplicar las medidas de ejecución que solicitan el Abogado del Estado y el Fiscal.

No será ocioso recordar que este Tribunal, en el ATC 123/2017, de 19 de septiembre («Boletín Oficial del Estado» núm. 229, de 22 de septiembre de 2017), había estimado el incidente de ejecución de la STC 259/2015, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con determinados acuerdos adoptados por la Mesa y el Pleno del Parlamento de Cataluña el 6 de septiembre de 2017, referidos a la admisión y tramitación de la proposición de ley «del referéndum de autodeterminación», cuya aprobación en la misma fecha dio lugar a la Ley 19/2017, de la misma denominación, luego anulada por la STC 114/2017.

Asimismo, mediante el ATC 124/2017, de 19 de septiembre («Boletín Oficial del Estado» núm. 229, de 22 de septiembre de 2017), el Tribunal estimó el incidente de ejecución de la STC 259/2015, promovido por el Gobierno de la Nación contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017 por el que se admite a trámite la proposición de ley «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», cuya aprobación al día siguiente por el Pleno de la Cámara dio lugar a la Ley 20/2017, de la misma denominación. Conforme a la providencia de este Tribunal de 12 de septiembre de 2017, que admite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra esa Ley, con invocación del artículo 161.2 CE, la ley quedó suspendida en su vigencia y aplicación desde la fecha de interposición del recurso (11 de septiembre de 2017) para las partes en el proceso, y para los terceros desde su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (13 de septiembre de 2017).

En ambos Autos se constató que «el Parlamento de Cataluña ha desatendido una vez más las reiteradas advertencias de este Tribunal de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga alterar unilateralmente el marco constitucional o incumplir las resoluciones de este Tribunal... De esta suerte la Cámara autonómica apela, de nuevo, a un entendimiento del principio democrático objetivamente con-

trario a la Constitución, que menoscaba la eficacia de lo resuelto por este Tribunal en la STC 259/2015 y en los AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017» (AATC 123/2017, FJ 8, y 124/2017, FJ 8).

3. La STC 114/2017 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 256, de 24 de octubre de 2017) estimó el recurso de inconstitucionalidad núm. 4334-2017, interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, «del referéndum de autodeterminación», declarando la inconstitucionalidad y nulidad de esta Ley, que quedó así expulsada del ordenamiento jurídico.

Entre otros extremos relevantes la STC 114/2017 declaró, en lo que importa especialmente al presente incidente de ejecución, que «la “resuelta posición de ajenidad al ordenamiento constitucional” de esta Ley (por decirlo con palabras de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 3) queda patente ya en su anómala fórmula de promulgación y en su preámbulo... La Ley 19/2017 busca ser la vía para la eventual construcción, tras la posible “declaración formal de independencia de Cataluña” (art. 4.4), de un sistema jurídico enteramente distinto al cimentado hoy en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Anticipa así, por efímera que fuera su vigencia (disposición final segunda), un “sistema” jurídico igualmente separado e independiente del vigente en España, introduciendo una inequívoca solución de continuidad» (FJ 2).

Así las cosas, la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, «del referéndum de autodeterminación», no solo es inconstitucional por incurrir «en vicio de incompetencia, al haber desconocido las competencias exclusivas del Estado en orden a las consultas populares por vía de referéndum» (STC 114/2017, FJ 3), sino que asimismo es inconstitucional en su conjunto con toda evidencia y con gravedad máxima «al contrariar, de modo explícito, principios esenciales de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad misma de la Nación constituida en Estado social y democrático de derecho, y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña (arts. 1.2, 2, 1.1 y 9.1 CE)» (STC 114/2017, FJ 5).

En efecto, «el “referéndum de autodeterminación vinculante” que la Ley 19/2017 regula y convoca (arts. 1 y 4 y conexos) es tan coherente con la inconstitucional premisa de la “soberanía” del pueblo de Cataluña de la que parte, como inconciliable con la unidad de la Nación española en la que se fundamenta la Constitución (art. 2 CE). De celebrarse tal consulta en los términos pretendidos, se hubiera agraviado jurídicamente dicha unidad. Aun en el supuesto de que la votación no hubiera implicado la “independencia de Cataluña” (art. 4.4) aquella unidad de la Nación, y la del Estado en que la misma se constituye (art. 1.1 CE), habría quedado cancelada ya de manera irremisible. La Nación en cuya unidad la Constitución se sustenta es la de todos los españoles, como ciudadanos libres e iguales en derechos. Son los únicos que, en hipótesis, podrían ser llamados a decidir sobre la permanencia y el destino del Estado común (art. 168 CE), sin que el poder constituyente del que son titulares únicos siguiera mereciendo ese nombre en el supuesto de que tal decisión se atribuyera a solo una fracción del pueblo español, como pretende la Ley 19/2017» (STC 114/2017, FJ 5).

En suma, «el Parlamento de Cataluña ha pretendido, mediante la Ley 19/2017, cancelar de hecho, en el territorio de Cataluña y para todo el pueblo catalán, la vigencia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de cualesquiera reglas de derecho que no se avinieran o acomodaran al dictado de su nuda voluntad. No otra cosa supone la apodíctica afirmación tanto de su condición de representante de una “soberanía” inexistente en derecho, como de la supremacía jerárquica de unas normas dictadas sin otra base que la de su arbitrio (art. 3). La Cámara, al obrar de este modo, se ha situado por completo al margen del derecho, ha entrado en una inaceptable vía de hecho (SSTC 103/2008, FJ 4, y 259/2015, FJ 7, así como ATC 24/2017,

FJ 9), ha dejado declaradamente de actuar en el ejercicio de sus funciones constitucionales y estatutarias propias y ha puesto en riesgo máximo, para todos los ciudadanos de Cataluña, la vigencia y efectividad de cuantas garantías y derechos preservan para ellos tanto la Constitución como el mismo Estatuto. Los dejan así a merced de un poder que dice no reconocer límite alguno... Con ello... la asamblea autonómica no ha podido reclamar legítimamente obediencia para esta Ley. Un poder que niega expresamente el derecho se niega a sí mismo como autoridad merecedora de acatamiento. Atentado tan grave al Estado de derecho conculca por lo demás, y con pareja intensidad, el principio democrático, habiendo desconocido el Parlamento que el sometimiento de todos a la Constitución es otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como un poder constituyente del que es titular el pueblo español, no ninguna fracción del mismo» (STC 114/2017, FJ 5).

En fin, la tramitación parlamentaria que siguió la iniciativa legislativa que dio lugar a la Ley 19/2017 fue irregular hasta el extremo de deparar también su inconstitucionalidad por este motivo de orden formal. Como se razona detalladamente en la STC 114/2017, FJ 6, «la proposición que dio lugar a la Ley impugnada se tramitó y aprobó, en efecto, al margen de cualquiera de los procedimientos legislativos previstos y regulados en el Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) y a través de una vía del todo inapropiada (art. 81.3 RPC). De ella la mayoría se sirvió para improvisar y articular *ad hoc* un insólito cauce en cuyo curso quedaban por entero a su arbitrio las posibilidades de intervención y los derechos del resto de los grupos y diputados». Asimismo, la Cámara decidió «en el sumarísimo curso de este anómalo “procedimiento”, la cancelación de lo que su Presidenta llamó “trámite” de solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre la conformidad de la proposición de ley a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, garantía creada por el propio Estatuto [art. 76.2 b)], en pro de la mejor acomodación de las iniciativas legislativas al bloque de la constitucionalidad». En suma, «en la tramitación parlamentaria de lo que terminó siendo la Ley 19/2017 se incurrió en muy graves quiebras del procedimiento legislativo, que afectaron sin duda a la formación de voluntad de la Cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE)».

Concluyó la STC 114/2017, FJ 7, declarando que, en virtud de lo dispuesto en los arts. 87.1 y 92.1 LOTC, subsiste el deber de las autoridades y cargos públicos (entre los que se encuentran la Presidenta del Parlamento de Cataluña y los demás integrantes de la Mesa) expresado en la providencia de 7 de septiembre de 2017, por la que se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 19/2017, «del referéndum de autodeterminación», «referido ahora a impedir o paralizar cualquier iniciativa que pudiera suponer ignorar o eludir el fallo de esta Sentencia (en sentido similar, STC 90/2017, FJ 13)».

4. A su vez, mediante la providencia de 12 de septiembre de 2017 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 221, de 13 de septiembre de 2017), este Tribunal admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», con suspensión de su vigencia y aplicación (apartado tercero de la providencia).

En la providencia se advirtió también expresamente a determinadas autoridades y cargos públicos, entre ellos la Presidenta del Parlamento de Cataluña y los demás integrantes de la Mesa, «de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada. En particular, que se abstengan de iniciar, tramitar, informar o dictar acuerdo alguno en orden a la ejecución de las previsiones contenidas en la ley impugnada o que promuevan o tramiten actuación y norma alguna dirigida a tal fin, apercibiéndoles de la nulidad radical de tales actuaciones y de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudie-



ran incurrir en caso de desobediencia de dicho requerimiento» (apartado cuarto de la providencia).

5. Atendidos los pronunciamientos contenidos en la STC 114/2017, por la que se declara inconstitucional y nula la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, «del referéndum de autodeterminación», y de la providencia de 12 de septiembre de 2017, por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», no puede sino concluirse que las resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento de Cataluña en su sesión de 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», desacatan y contradicen frontalmente lo decidido por este Tribunal en dichas sentencia y providencia.

El examen del diario de sesiones del Parlamento de Cataluña y de las actuaciones obrantes en el presente incidente de ejecución (entre las que consta la grabación videográfica de la sesión plenaria del Parlamento de Cataluña celebrada el 27 de octubre de 2017, aportada por la Abogacía del Estado) pone de relieve que la entonces Mesa del Parlamento, con los votos favorables de la Presidenta y de varios de sus restantes miembros, acordó el 27 de octubre de 2017 la admisión a trámite de dos propuestas de resolución presentadas ese mismo día por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC (núm. de tramitación 72032, expediente. 255-00004/11) en el marco del «debate general sobre la aplicación del artículo 155 de la Constitución española a Cataluña y sus posibles efectos, denominadas» «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente». Su contenido queda transcrito en parte en los antecedentes del presente Auto. La Mesa, en la misma fecha y con la misma mayoría, rechazó la solicitud de reconsideración del acuerdo de admisión a trámite formulada por uno de los grupos de la minoría parlamentaria (el Socialista), que ha interpuesto recurso de amparo contra esos actos parlamentarios (recurso núm. 5239-2017, admitido a trámite por providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal de 27 de octubre de 2017).

La decisión de la Mesa de admitir a trámite las referidas propuestas de resolución fue adoptada pese a las rotundas advertencias que les fueron formuladas previamente, por escrito, por el Secretario General del Parlamento y el Letrado mayor. Indicaban que esas propuestas no podían ser admitidas a trámite por la Mesa ni sometidas a votación por el Pleno de la Cámara porque suponen la aplicación, el desarrollo o la ejecución de la Ley 19/2017, «del referéndum de autodeterminación» y de la Ley 20/2017, «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república», por lo que quedan afectadas por lo resuelto por el Tribunal Constitucional en las SSTC 259/2015 y 114/2017 y en la providencia de 12 de septiembre de 2017 (así como en los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017).

El contenido del informe del Secretario General y del Letrado mayor del Parlamento fue advertido por la Presidenta del Parlamento a los diputados inmediatamente antes de la votación de esas propuestas de resolución. En primer lugar, el Pleno de la Cámara votó y aprobó por mayoría, tras ausentarse los miembros de varios grupos parlamentarios, la propuesta presentada en segundo lugar, denominada «Proceso constituyente». Por ella el Parlamento declara «el inicio y la apertura del proceso constituyente», instando al Gobierno de la Generalitat a aplicar el título VII («Proceso Constituyente») de la Ley 20/2017, «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república», pese a que esta Ley estaba suspendida por la providencia de este Tribunal de 12 de septiembre de 2017, y a que su entrada en vigor estaba supeditada por esa propia ley (disposición final tercera) al cumplimiento del artículo 4.4 de la Ley 19/2017, «del referéndum de autodeterminación», ya declarada inconstitucional y nula por la STC 114/2017. Además, se acuerda «constituir en el plazo de quince días la Comisión Parlamentaria de seguimiento del proceso constituyente, a fin de amparar, que no interferir la misión de la plataforma promotora, garantizando el

despliegue de sus trabajos, así como el cumplimiento del plazo de un semestre legalmente definido para su desarrollo y conclusiones».

A continuación y previa petición de voto secreto por parte de un diputado del grupo JxS, que fue aprobada, apartándose de la forma ordinaria de votación, se procedió por el Pleno del Parlamento de Cataluña a la votación secreta de la primera de las propuestas de resolución, denominada «Declaración de los representantes de Cataluña», que fue también aprobada por mayoría. Esta resolución contiene la expresa declaración de independencia de Cataluña, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 4.4 de la anulada Ley 19/2017; se declara así a Cataluña como «Estado independiente en forma de república», como resultado «del mandato del pueblo de Cataluña expresado en el referéndum de autodeterminación del 1 de octubre», se dispone la entrada en vigor de la «Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república» y se declara el inicio del «proceso constituyente». A continuación, la resolución aprobada dispone los efectos directos de esa declaración de independencia, acordando instar al Gobierno de la Generalitat «a dictar todas las resoluciones necesarias para el desarrollo de la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República» y en especial a adoptar, entre otras, las decisiones y medidas que han quedado transcritas en los antecedentes de este Auto.

En definitiva, pese a que el enunciado y contenido de las propuestas de resolución presentadas el 27 de octubre de 2017 por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC («Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente») evidencian su palmaria contradicción con lo resuelto y ordenado por este Tribunal en la STC 114/2017, por la que se declara inconstitucional y nula la Ley 19/2017, «del referéndum de autodeterminación», y en la providencia de 12 de septiembre de 2017, por la que se admite a trámite el recurso contra la Ley 20/2017, «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», con suspensión de su vigencia y aplicación, la Mesa del Parlamento de Cataluña, desoyendo las advertencias expresas del Secretario General y del Letrado mayor del Parlamento, admitió a trámite esas propuestas de resolución y sometió las mismas a la votación del Pleno de la Cámara, que las aprobó por mayoría.

Las resoluciones aprobadas el 27 de octubre de 2017 a las que se contrae el presente incidente de ejecución presuponen que el Parlamento de Cataluña se arroga atribuciones inherentes a la soberanía, superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución (SSTC 42/2014, FJ 2, y 259/2015, FJ 2) y se coloca una vez más en una «resuelta posición de ajenidad al ordenamiento constitucional» (STC 259/2015, FJ 3), que este Tribunal ha venido constatando en sucesivas resoluciones, con los consiguientes requerimientos y advertencias a la Cámara Autonómica (SSTC 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero; 138/2015, de 11 de junio; 259/2015; 52/2017, de 10 de mayo; 77/2017, de 21 de junio; 90/2017, de 5 de julio, y 114/2017; AATC 141/2016, 170/2016, 24/2017, 123/2017 y 124/2017), nunca atendidos por esta. Al aprobar esas resoluciones, por la que declara la independencia de Cataluña y su constitución como «Estado independiente en forma de república», con inicio del «proceso constituyente», el Parlamento de Cataluña desatiende los reiterados pronunciamientos y advertencias de este Tribunal y pretende de nuevo «cancelar de hecho, en el territorio de Cataluña y para todo el pueblo catalán, la vigencia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de cualesquiera reglas de derecho que no se avinieran o acomodaran al dictado de su nuda voluntad. ... Se ha situado por completo al margen del derecho, ha entrado en una inaceptable vía de hecho (SSTC 103/2008, FJ 4, y 259/2015, FJ 7, así como ATC 24/2017, FJ 9)» (STC 114/2017, FJ 5).

Importa advertir que este atentado tan grave al Estado de derecho cometido mediante las resoluciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña el 27 de octubre de 2017, conculca también, y con pareja intensidad, el principio democrático. Como hemos recordado una vez más, «en el Estado constitucional no puede desvincular-

se el principio democrático de la primacía incondicional de la Constitución [STC 259/2015, FJ 4 b)]; lo que tampoco consiente a ningún poder constituido a adoptar decisiones que se pretendan irreversibles o sin retorno para la comunidad política. Precisamente es inherente a la idea de democracia la reversibilidad de las opciones normativas [SSTC 31/2010, FJ 6; 163/2012, de 20 de septiembre, FJ 9; 224/2012, de 29 de noviembre, FJ 11, y 259/2015, FJ 5 b)]» (STC 114/2017, FJ 5).

6. Este Tribunal viene advirtiendo de forma expresa y reiterada a los poderes públicos implicados y a sus titulares, especialmente a la Mesa del Parlamento de Cataluña, bajo su responsabilidad, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga alterar unilateralmente el marco constitucional o incumplir las resoluciones de este Tribunal. Tal admonición no supone en modo alguno una restricción ilegítima de la autonomía parlamentaria ni compromete el ejercicio del derecho de participación de los representantes políticos garantizado por el artículo 23 CE; es la consecuencia obligada de la sumisión a la Constitución de todos los poderes públicos (art. 9.1 CE). De ahí deriva el cualificado deber de acatamiento a la Constitución que recae sobre los titulares de cargos públicos, incluidos los electos, «que no se cifra en una necesaria adhesión ideológica a su total contenido, pero sí en el compromiso de realizar sus funciones de acuerdo con ella y en el respeto al resto del ordenamiento jurídico (en tal sentido, entre otras, SSTC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3, y 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 5). Que esto sea así para todo poder público deriva, inexcusablemente, de la condición de nuestro Estado como constitucional y de Derecho» (STC 259/2015, FJ 4).

Pese a ello, la Mesa del Parlamento de Cataluña ha desatendido una vez más las reiteradas advertencias referidas a su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga alterar unilateralmente el marco constitucional o incumplir las resoluciones de este Tribunal, admitiendo a trámite las propuestas de resolución a las que se contrae el presente incidente de ejecución, aprobadas por el Pleno del Parlamento el 27 de octubre de 2017. De esta suerte la Cámara autonómica apela de nuevo a un entendimiento del principio democrático objetivamente contrario a la Constitución, que contraviene y menoscaba la eficacia de lo resuelto por este Tribunal.

En efecto, las resoluciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña el 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», plasman la contumaz voluntad de esa Cámara de eludir los procedimientos de reforma constitucional para llevar adelante su proyecto político de desconexión del Estado español y crear un «estado catalán independiente en forma de república», dando inicio al llamado «proceso constituyente», lo que implica «intentar una inaceptable vía de hecho (incompatible con el Estado social y democrático de Derecho que se proclama en el art. 1.1 CE) para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica» (SSTC 103/2008, FJ 4, y 259/2015, FJ 7), y pone «en riesgo máximo, para todos los ciudadanos de Cataluña, la vigencia y efectividad de cuantas garantías y derechos preservan para ellos tanto la Constitución como el mismo Estatuto» (STC 114/2017, FJ 5).

Asimismo contravienen y menoscaban frontalmente ambas resoluciones parlamentarias los pronunciamientos contenidos en la STC 114/2017, por la que se declara inconstitucional y nula la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, «del referéndum de autodeterminación», y en la providencia de 12 de septiembre de 2017, por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», con suspensión de su vigencia y aplicación; así como lo decidido por este Tribunal en la STC 259/2015 y en las restantes resoluciones antes citadas.

Todo ello conduce a estimar el incidente de ejecución (arts. 87.1 y 92 LOTC) promovido por la Abogacía del Estado en representación del Gobierno de la Nación contra las referidas resoluciones del Parlamento de Cataluña aprobadas el 27 de octubre de 2017. Su apariencia de juridicidad, por provenir de un poder público

sin duda legítimo en origen –aunque «un poder que niega expresamente el derecho se niega a sí mismo como autoridad merecedora de acatamiento» (STC 114/2017, FJ 5)–, debe ser cancelada mediante la declaración de inconstitucionalidad y nulidad que aquí se decide.

7. Llegados a este punto debemos examinar finalmente si procede acceder, como solicitan la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal, a deducir testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los miembros de la Mesa que con su voto decidieron la admisión a trámite de las propuestas de resolución presentadas el 27 de octubre de 2017 por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», que fueron finalmente aprobadas por el Pleno de la Cámara en la misma fecha.

La sucesión temporal de acontecimientos en el ámbito del Parlamento de Cataluña desde la aprobación de la resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, anulada por la STC 259/2015, hasta la aprobación de las Leyes 19/2017, de 7 de septiembre, y 20/2017, de 8 de septiembre, denominadas «del referéndum de autodeterminación» y «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república», y la sesión celebrada el 10 de octubre de 2017, así como el propio desarrollo de la sesión parlamentaria celebrada el 27 de octubre de 2017, en la que se aprobaron las impugnadas resoluciones denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», evidencian la inadmisibile pretensión de una parte de la Cámara autonómica de no respetar «el orden constitucional que sustenta su propia autoridad» (STC 259/2015, FJ 7) y de incumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional, obviando que «es a la propia Cámara autonómica a la que corresponde velar porque su actuación se desarrolle en el marco de la Constitución y que todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 LOTC)» (AATC 141/2016, FJ 7, y 24/2017, FJ 10, por todos).

Como antes quedó expuesto, de las actuaciones resulta que, eludiendo su obligación de cumplimiento de lo decidido por el Tribunal Constitucional (art. 87.1 LOTC) y desatendiendo las reiteradas advertencias de este Tribunal a los miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga alterar unilateralmente el marco constitucional o incumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional –como recordaron el Secretario General y el Letrado mayor del Parlamento–, la Mesa admitió a trámite las propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente»; propuestas ambas que fueron aprobadas por el Pleno de la Cámara el 27 de octubre de 2017.

La actuación de la Presidenta del Parlamento de Cataluña y de los restantes miembros de la Mesa que votaron a favor de la admisión a trámite de las propuestas de resolución, cuya aprobación por el Pleno dio lugar a las resoluciones que son objeto de este incidente de ejecución, constituye un incumplimiento objetivo de su deber de acatar las resoluciones del Tribunal Constitucional (art. 87.1 LOTC) y de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga eludir los pronunciamientos contenidos en la STC 114/2017, por la que se declara inconstitucional y nula la Ley 19/2017, «del referéndum de autodeterminación», y en la providencia de 12 de septiembre de 2017, por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 20/2017, «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república», con suspensión de su vigencia y aplicación.

Como este Tribunal tiene reiteradamente advertido, «las disposiciones reglamentarias de las Cámaras no pueden contradecir el imperio de la Constitución como norma suprema, ni pueden ser interpretadas de forma que entren en contradicción con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional» (por todos, AATC 170/2016, FJ 8; 24/2017, FJ 10; y 123/2017, FJ 9). A la Presidenta del Parlamento de Cataluña

le incumbe la función de dirigir el debate y de cumplir y hacer cumplir el Reglamento de la Cámara (art. 39.1 RPC), lo que ha de cohonestarse con el deber de cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, al que vienen obligados todos los poderes públicos y por ende sus titulares (art. 87.1 LOTC). En tal sentido ha de advertirse que lo previsto en los arts. 37.3 e) y 152.1 RPC facultaba a la Mesa, que actúa bajo la dirección de la Presidenta (art. 37.2 RPC), para decidir que las referidas propuestas de resolución no debían admitirse a trámite por contravenir frontalmente los pronunciamientos y advertencias contenidos en la STC 114/2017 y en la providencia de 12 de septiembre de 2017, así como en la STC 259/2015 y restantes resoluciones de este Tribunal Constitucional antes citadas, como ya le había sido advertido a la Mesa por el Secretario General y el Letrado mayor del Parlamento. Debe recordarse que las Mesas de las Cámaras están facultadas para inadmitir a trámite las propuestas o proposiciones presentadas por los grupos parlamentarios cuya contradicción con el derecho o inconstitucionalidad sean «palmarias y evidentes», sin que ello suponga infracción alguna del derecho fundamental de los parlamentarios autores de la propuesta (art. 23.2 CE), como este Tribunal ha tenido ocasión de declarar reiteradamente (por todas, SSTC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2; 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4, y 107/2016, FJ 3).

No es competencia de este Tribunal resolver si la conducta de la Presidenta del Parlamento de Cataluña y de los miembros de la Mesa que votaron a favor de admitir a trámite las referidas propuestas de resolución es constitutiva de alguna infracción penal, pero sí constatar que las circunstancias referidas constituyen un conjunto de entidad suficiente como para trasladarlas al Ministerio Fiscal a fin de que, si lo estima pertinente, promueva el ejercicio de las acciones penales que considere procedentes.

Procede, en consecuencia, deducir el testimonio de particulares que solicitan la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los restantes miembros de la entonces Mesa de la Cámara que votaron a favor de la admisión a trámite de las propuestas de resolución presentadas el 27 de octubre de 2017 por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC en el marco del «debate general sobre la aplicación del artículo 155 de la Constitución española a Cataluña y sus posibles efectos, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente» (núm. de tramitación 72032, expediente. 255-00004/11); propuestas que fueron aprobadas en la misma fecha por el Pleno del Parlamento de Cataluña, dando lugar a las resoluciones que son objeto del presente incidente de ejecución y que ahora declaramos nulas, conforme quedó expuesto.

Procede asimismo, como interesa la Abogacía del Estado, notificar personalmente la presente resolución, a efectos de lo dispuesto en el artículo 87.1 LOTC, a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los restantes miembros de la Mesa de la Diputación Permanente.

Por todo lo expuesto, el Pleno

#### **Acuerda**

Estimar el incidente de ejecución formulado por el Abogado del Estado respecto de las resoluciones del Pleno del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente» y, en su virtud:

1º Declarar la nulidad de las referidas resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento de Cataluña el 27 de octubre de 2017.

2º Notificar personalmente el presente Auto a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y Presidenta de la Diputación Permanente, doña Carme Forcadell i Lluís, y a los restantes miembros de la Mesa de la Diputación Permanente (don José María Espejo-Saavedra Conesa, Vicepresidente Segundo, y doña Anna Simó i Castelló,

Secretaria Primera), con advertencia de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la nulidad acordada, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir. En particular, de abstenerse de iniciar, tramitar, informar o dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, acuerdo o actuación que permita otorgar valor jurídico alguno a la declaración de independencia y, en especial, a las previsiones contenidas en la suspendida Ley 20/2017 en orden a la aplicación de un régimen jurídico transitorio, y a dar efectividad a las denominadas «comisión de investigación por el 1 de octubre» y «comisión parlamentaria de seguimiento del proceso constituyente», recogidas en las dos resoluciones anuladas por el presente Auto, apercibiéndoles de la eventual responsabilidad penal en la que pudieran incurrir en caso de no atender a este requerimiento.

3º Deducir testimonio de particulares a fin de que el Ministerio Fiscal proceda, en su caso, a exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los entonces miembros de la Mesa de esa Cámara que votaron a favor de la admisión a trámite de las propuestas de resolución, por incumplir el mandato del párrafo primero del artículo 87.1 LOTC, en relación con los hechos objeto del presente incidente de ejecución a los que se refiere el fundamento jurídico 7 de este Auto.

Publíquese este Auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a ocho de noviembre de dos mil diecisiete.

---

**Recurs d'inconstitucionalitat 4752/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra diversos preceptes de la Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial**

381-00019/11

ALLEGACIONES QUE FORMULA EL PARLAMENT

**Al Tribunal Constitucional**

El letrado del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación del mismo según tiene acreditado en el procedimiento correspondiente al recurso de inconstitucionalidad núm. 4752-2017, ante el Tribunal Constitucional comparece y como mejor en derecho proceda

**Dice**

1. Que, en fecha 30 de octubre de 2017, el Parlamento de Cataluña fue notificado de la providencia del Pleno de ese Tribunal en relación con el recurso de inconstitucionalidad núm. 4752-2017 promovido por el presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, presentado por el abogado del Estado contra los artículos 8 (apartado e), 10.1, 14.8, 15, 16, 17, disposición final tercera (apartado 3), y disposición final sexta de la Ley de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, confiriendo un plazo de quince días para personarse en el procedimiento y formular alegaciones.

2. Que, mediante providencia de 8 de noviembre de 2017, el Tribunal Constitucional, a petición de esta representación, tuvo por personado al Parlamento de Cataluña en el recurso de referencia y le confirió una prórroga de ocho días para la formulación de alegaciones

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

## Alegaciones

### Primera. Consideraciones de carácter general y marco competencial en el que se inserta la Ley 4/2016

El recurso de inconstitucionalidad con relación al cual se formulan las presentes alegaciones se interpuso por el presidente del Gobierno, y en su representación por el abogado del Estado, contra diversos preceptos de la Ley de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, argumentando esencialmente vulneraciones de la Constitución española de orden competencial, considerando que dicha Ley, en los preceptos recurridos, o bien se ha excedido del ámbito material de las competencias propias de la Generalidad de Cataluña, o bien *contraviene la normativa estatal de carácter básico de manera insalvable e incurre, por lo tanto, en inconstitucionalidad mediata*.

A juicio de esta representación, ambas afirmaciones son erróneas porque se fundamentan tanto en un concepto expansivo de competencias estatales transversales, como en la inclusión indebida de normas dentro de un ámbito material que por sus características no les corresponde. Por otra parte, se afirma la contravención de normativa básica sin la mínima argumentación, y cuando propiamente no existe contradicción lógico-jurídica, trasladando el hipotético conflicto al plano de los efectos materiales o de las políticas que presuponen o traducen unas y otras, con lo que se difiere la controversia competencial desde el plano estrictamente jurídico al plano material, confundiendo unas hipotéticas consecuencias de orden económico, sin soporte fáctico alguno que las demuestre, con un pretendido exceso competencial. Finalmente, cabe añadir que ante las posibles dificultades interpretativas que puede suscitar alguno de los preceptos recurridos, el reproche de inconstitucionalidad se basa en una interpretación que no es ni literal ni sistemática, eludiendo otras posibilidades interpretativas más coherentes con el contexto normativo y ajustadas al verdadero sentido de la norma que permitirían sostener una adecuación a la Constitución. A lo largo de estas alegaciones, se intentará exponer las afirmaciones que anteceden y defender como mediante los preceptos objeto de recurso el Parlamento de Cataluña ha hecho un ejercicio correcto de las competencias autonómicas correspondientes sin menoscabo de las competencias estatales.

La ley 4/2016 se inserta en el marco de la Ley de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda y tiene por objeto cumplir con el mandato que el artículo. 47 CE impone a los poderes públicos de dar efectividad al derecho de los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, promoviendo las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho en un contexto especialmente crítico. Tal como señala el preámbulo de la Ley, *«la situación de emergencia social es especialmente grave en el ámbito de la vivienda, y el sobreendeudamiento hipotecario es uno de los problemas más agudos. Según los datos publicados por el Consejo General del Poder Judicial, durante el año 2015 en Cataluña se produjeron más de 15.000 lanzamientos por ejecuciones hipotecarias y procedimientos derivados de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos. De estos, más de 5.000 correspondían a ejecuciones hipotecarias y cerca de 10.000, a procedimientos derivados de la Ley 29/1994»*. Es por este motivo que el objeto de las medidas adoptadas por la Ley, según el citado preámbulo es *«la protección de las personas y unidades familiares en exclusión residencial como consecuencia de una situación de sobreendeudamiento, o que están en riesgo de encontrarse en dicha situación. Por esta razón, el legislador tiene como finalidad buscar soluciones que permitan que una persona pueda afrontar las deudas derivadas de una relación de consumo, incluidas las del pago de la vivienda, en situaciones de sobreendeudamiento originadas por causas sobrevenidas, muchas de las cuales son derivadas de la crisis económica que afecta a la sociedad catalana»*.

En este contexto los títulos competenciales de la Generalidad de Cataluña principalmente implicados son los relativos a vivienda, regulado en el artículo 137 EAC y el relativo a consumo del artículo 123 EAC, y especialmente su letra *c* relativa a la competencia para regular los órganos y los procedimientos de mediación en materia de consumo. Ahora bien, que sean estos los títulos que prestan principalmente cobertura competencial al conjunto de medidas adoptadas mediante la Ley 4/2016, no significa –y esto parece desconocerlo la representación procesal del presidente del Gobierno– que deban descartarse otros que no aparecen aludidos en la norma, pero que permiten la inclusión dentro de su ámbito material de alguna de las medidas adoptadas, como puede ser la competencia sobre derecho civil, atribuida por el artículo 129 EAC sobre legislación procesal, atribuida por el artículo 130 EAC sobre servicios sociales y promoción de la familia, atribuida por el artículo 166 EAC. De hecho, con relación a este último, el preámbulo recuerda que el artículo 42.3 del Estatuto obliga a los poderes públicos a velar por la dignidad, la seguridad y la protección integral de las personas, especialmente las más vulnerables. En cualquier caso, es preciso recordar que la falta de invocación de un título competencial no vicia de incompetencia a una norma, ni supone que la misma no pueda derivar del dicho título, como ha señalado la jurisprudencia constitucional (por todas, la STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 2), y ni tan siquiera la «*selección errónea del título competencial puede vincular al Tribunal*» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4.a).

Si bien las competencias autonómicas implicadas principalmente, la relativa a la materia de consumo y la relativa a la materia de vivienda, se hallan fuertemente condicionadas por diversas competencias estatales –como pueden serlo las invocadas por la representación del presidente del Gobierno–, lo que implica que la delimitación material de las competencias autonómicas exija un deslinde preciso y difícil respecto de las competencias del Estado, cuya integridad debe ser preservada, la interpretación que de estas últimas sostiene el abogado del Estado resulta tan expansiva que conlleva un vaciamiento injustificado de la competencia de la Generalidad de Cataluña.

El recurso interpuesto por el presidente del Gobierno tiene un grado más que apreciable de identidad con el formulado en su día contra la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética (recurso de inconstitucionalidad 2501-2015), y en gran medida los argumentos utilizados por la actora reproducen los que en su día formuló en dicho recurso. Por este motivo, en la medida que tal reproducción argumental se produzca deben tenerse por reproducidas las alegaciones presentadas por el Parlamento de Cataluña en aquel proceso, sin perjuicio de que se intenta en las presentes responder adecuadamente y con detalle los argumentos de la adversa, para lo cual se ordenan las alegaciones en el mismo orden con que se formula la demanda.

#### **Segunda. Constitucionalidad de los artículos 8.e, 10.1, 14.8, 17.1, y letras k y l del apartado 3 de la disposición final tercera**

La representación del presidente del Gobierno impugna los preceptos referenciados, relativos a la regulación de las facultades de mediación en relación con las situaciones de sobreendeudamiento, la previsión de un procedimiento al efecto y la atribución de competencias al respecto en favor de la Comisión de Vivienda y Asistencia para Situaciones de Emergencia Social (CVASES).

El abogado del Estado realiza un análisis de la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre la regulación de los órganos y los procedimientos de mediación en materia de consumo –competencia que se incluye en el artículo 123 del Estatuto de autonomía–, a partir de la doctrina del Consejo de Estado sobre el alcance de dicha competencia, y, a partir de la lectura de los artículos 10 a 14 de la Ley de Cataluña 4/2016, llega a la conclusión de que aparentemente la Ley está regulando un procedimiento extrajudicial de mediación que se adecua al orden constitucional de com-



petencias. Ello no obstante, la representación del presidente del Gobierno aduce que la remisión del artículo 10.1 al artículo 132-4.3 del Código de Consumo de Cataluña –artículo objeto también de impugnación en el seno de otro recurso de inconstitucionalidad, el correspondiente al número 5459-2015, en relación con determinados preceptos de la Ley de Cataluña 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña– determina su inconstitucionalidad, por considerar que la norma a la que se remite invade la competencia del Estado en materia de legislación procesal ya que, según el abogado del Estado, convierte la mediación en el presupuesto obligatorio de la interposición de una demanda judicial. Esta misma argumentación sirve para fundamentar la impugnación de la letra *l* del apartado 3 de la disposición final tercera, que incluye entre las infracciones graves en materia de protección de los consumidores y usuarios de viviendas en el mercado inmobiliario reguladas por el artículo 124 de la Ley de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, el hecho de no comunicar la presentación de una demanda de ejecución hipotecaria, la voluntad de presentarla, o el ejercicio de una acción de desahucio, en los casos establecidos por la Ley de Cataluña 4/2016.

En la misma línea, el abogado del Estado considera que el artículo 17.1 de la Ley, al establecer que «la transmisión de viviendas derivadas de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda, establecidos por la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario, si el transmitente o la unidad familiar que la integra no tiene una alternativa de vivienda propia y se encuentra en riesgo de exclusión residencial, está sometida al procedimiento de mediación regulado por el artículo 10, que puede ser instado por cualquiera de las dos partes», implica que el procedimiento de mediación tiene carácter imperativo, argumento que vendría corroborado por la nueva letra *k* del artículo 124.2 de la Ley de Cataluña 18/2007 que introduce la disposición final tercera de la Ley impugnada, en el sentido de tipificar como infracción grave en materia de protección de los consumidores y usuarios de viviendas en el mercado inmobiliario el hecho de no someterse al procedimiento de mediación en los casos en que sea legalmente preceptivo, en situaciones de sobreendeudamiento o en que personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial puedan quedar sin vivienda.

Asimismo, la parte actora niega el carácter de procedimiento de mediación al regulado en la Ley impugnada no solo por, según ella, el carácter imperativo de la mediación, sino porque considera que la CVASES, encargada de gestionar tal procedimiento, dispone de facultades de decisión, como la ratificación del plan de saneamiento elaborado por el mediador que el artículo 14.3 atribuye a la CVASES (apartado no impugnado), y que el artículo 14.8 (que sí se impugna) establece que las resoluciones de la CVASES tienen naturaleza administrativa y son susceptibles de recurso ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, sin perjuicio de la posibilidad de interponer recurso de reposición en el plazo de un mes, de lo que la representación del presidente del Gobierno interpreta que los acuerdos a qué hayan llegado las partes interesadas en la mediación se sujetan a la revisión jurisdiccional, configurando con ello un procedimiento heterocompositivo que excede los límites inherentes a la configuración institucional propia de los procedimientos de mediación y de la competencia de la Generalidad de Cataluña *ex* artículo 123.c EAC y que vulneraría las competencias estatales de los artículos 149.1.1ª, 6ª y 8ª CE.

Con relación a estos de preceptos, a pesar de que la representación del presidente del Gobierno pretende que constituyen el núcleo de la regulación del procedimiento de mediación a qué se refiere la Ley, en realidad constituyen selección aislada de elementos diversos sin tener en cuenta el conjunto articulado de la regulación del procedimiento de mediación, lo que puede llevar a una conclusión equivocada respecto del mismo. Por el contrario, la coherencia interna de la Ley y su vinculación al procedimiento de mediación establecido en el Código de Consumo, en una lectura

conjunta y completa, debe conducir a una conclusión distinta que justifica a dichos elementos, entresacados de contexto.

En primer lugar, la impugnación del artículo 10.1 se fundamenta, como ya se ha dicho, en la remisión al artículo 132-4.3 del Código de consumo. En concreto, el artículo 10, bajo el título *Mediación en el ámbito del consumo*, dispone en su apartado 1 lo siguiente:

«En los casos de consumidores que se encuentran en una situación de sobreendeudamiento derivada de una relación de consumo o que están en riesgo de encontrarse en dicha situación, debe aplicarse el artículo 132-4.3 del Código de consumo de Cataluña.»

De esta remisión, el recurso presentado deduce que se trata del establecimiento de un requisito procesal previo y obligatorio para acceder a la vía judicial y por lo tanto que vulnera la competencia del Estado sobre la legislación procesal. No obstante, el abogado del Estado no dice que en el apartado 2 del mismo artículo se establece:

«Lo dispuesto por el apartado 1 no es aplicable en los casos en que existe un procedimiento judicial concursal.»

Si se analiza el artículo 10 de manera completa debe deducirse que el requisito procesal que la parte actora cree que se introduce es inexistente, porque si no fuera así ambos apartados serían contradictorios, ya que el procedimiento judicial que impediría la aplicación del apartado 1 se habría iniciado sin cumplir el supuesto requisito. No corresponde ahora defender la bondad constitucional del artículo 132-4.3 del Código de consumo de Cataluña, porque ya se hizo en su momento, aunque esta representación no puede dejar de recordar que el artículo 28.1 de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010, establece:

«Los Estados miembros adoptarán medidas para alentar a los prestamistas a mostrarse razonablemente tolerantes antes de iniciar un procedimiento de ejecución.»

Lo que, si se pone en relación con el artículo 39.1 de la misma Directiva, que establece que «*Los Estados miembros velarán por el establecimiento de procedimientos adecuados y efectivos de reclamación y recurso para la resolución extrajudicial de los litigios de los consumidores con prestamistas, intermediarios de crédito y representantes designados en relación con contratos de crédito*», justifica sobradamente la regulación que establece el Código de Consumo, sin perjuicio de que el marco comunitario en el que propiamente se desarrolla el procedimiento de mediación que establece el Código de Consumo sea la Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo, cuyo *considerando* número 49 indica que dicha Directiva «*debe entenderse sin perjuicio de cualquier norma nacional que haga obligatoria la participación de los comerciantes en dichos procedimientos, la incentive o sancione, o que les obligue a aceptar su resultado, siempre que dichas normas no impidan a las partes ejercer su derecho a acceder al sistema judicial*».

La aplicación del procedimiento de mediación es incompatible con el proceso judicial, sea este concursal o no, sobre el mismo conflicto. En todo caso, el proceso ante la jurisdicción invalida el procedimiento de mediación impulsado por la Administración. Para conjugar los mandatos de las Directivas europeas con este principio es necesario que, con carácter previo al ejercicio de la acción judicial, esta sea notificada a fin de permitir que la resolución del conflicto se produzca por vía extrajudicial. Ello justifica la regulación de la infracción incluida en la letra *l* del apartado 3 de la disposición final tercera.

En cualquier caso, el procedimiento de mediación definido por la Ley 4/2016 es un procedimiento voluntario, tal como lo nominaliza de manera expresa su ar-

título 11. Pero, es más, en la medida en que dicho artículo 11.1 establece que «*el procedimiento voluntario de mediación se rige por lo dispuesto por el Código de consumo de Cataluña, con las particularidades establecidas por la presente ley y la normativa que la desarrolla*», se está remitiendo también a los principios que rigen la mediación en materia de consumo, entre los cuales el artículo 132-2.1 del Código de Consumo sitúa, en primer lugar, la voluntariedad, definida en el apartado 2 del mismo artículo como la libertad de las partes de acogerse a la mediación y también de desistir de la misma en cualquier momento, y esta voluntariedad es la que garantiza que el derecho a acceder al sistema judicial no se ve afectado por la regulación del procedimiento de mediación.

Tal conclusión no se ve alterada por el argumento esgrimido por la representación del presidente del Gobierno, que sostiene que la regulación del artículo 14.8 de la Ley 4/2016 desvirtúa el carácter voluntario del procedimiento de mediación y lo convierte en un *procedimiento heterocompositivo*, porque considera que la resolución del conflicto no se corresponde con un acuerdo de las partes –característico de un procedimiento de resolución de conflictos autocompositivo–, sino a un acuerdo de la CVASES recurrible ante la jurisdicción contenciosa. Tal argumentación no se sostiene porque contradice directamente la regulación establecida en el artículo 14.3 y 4, en los que expresamente se establece que la CVASES ratifica –acto debido cuyo objetivo no es otro que la formalización del acuerdo– el plan de saneamiento y el plazo de ejecución solo si hay acuerdo entre las partes, pues en caso contrario, si no existe acuerdo, la CVASES concluye el procedimiento con una resolución que detalla el plan de saneamiento propuesto para superar la situación de sobreendeudamiento, y hace constar los puntos de desacuerdo y de acuerdo, si existen, y, si procede, las recomendaciones que considere pertinentes, lo que implica que tal resolución tiene también como objetivo la formalización del desacuerdo, motivo por el cual también se establece que dicha resolución debe notificarse a las partes, y puede ser presentada ante el órgano jurisdiccional en caso de que cualquiera de ellas decida recorrer a un procedimiento judicial.

Debe recordarse que el artículo 5 de la Ley crea la CVASES con el objeto de objeto de coordinar la actuación de las administraciones públicas de Cataluña en el establecimiento de mecanismos de solución de conflictos y la aplicación de las medidas de acción protectora establecidas por la presente ley, con la participación de entidades sin ánimo de lucro representativas de intereses afectados. Es decir, la CVASES tiene una composición mixta, que, a tenor de las previsiones relativas a su organización territorial, dispone de presencia de la Administración pública, representantes de consumidores, de entidades financieras y de crédito, colegios profesionales, sindicatos y entidades del llamado tercer sector social. La presencia de la Administración y el objeto de la Comisión justifica la aplicación de las normas sobre procedimiento administrativo para la preparación y adopción de sus acuerdos, tal como establece el artículo 9.2.

Que CVASES, como órgano colegiado adopte acuerdos no debe confundir sobre la naturaleza de los mismos, porque en la medida que se trata de un órgano colegiado sus propuestas deben revestir la forma de acuerdos, o expresarse así, puesto que no serán producto de una sola voluntad, sino de la suma de las voluntades de las diversas personas que participan en la misma. En la medida en que la CVASES se sujeta a un procedimiento formal –el establecido por la misma Ley 4/2016 y, supletoriamente, por la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, y por la normativa general de funcionamiento de los órganos colegiados– que integra diversas voluntades, sus actos deben poder ser revisables por una instancia judicial, por imperativo del artículo 24.1 CE, lo que no los convierte en un órgano arbitral si se acotan los términos de esta posible revisión. Dado el contexto en el que se inscribe la mediación, y el carácter de órgano colegiado participado por la Administración, la revisión ju-

risdiccional debe ser posible tanto respecto de sus actos internos –de organización y funcionamiento–, como de los actos de trámite cualificados, como por ejemplo la previsión, expresa, del carácter recurrible del acuerdo de inadmisión de la solicitud de mediación, en los términos del artículo 12.4. La previsión de una genérica posibilidad de revisión judicial, pues, no se refiere en ningún caso al acuerdo entre las partes y por ello el artículo 14.8 no altera el carácter autocompositivo del procedimiento de mediación.

Por lo que se refiere al artículo 17.1 la representación del presidente del Gobierno considera que implica que el carácter imperativo del procedimiento de mediación, argumento que vendría corroborado por la nueva letra *k* del artículo 124.2 de la Ley de Cataluña 18/2007 introducido por el apartado 3 de la disposición final tercera de la Ley 4/2016. Cabe señalar, en primer lugar, que lo que establece el artículo 17.1 no tiene en ningún caso tal carácter imperativo, ya que parte de dos presupuestos necesarios que impiden tal conclusión: el primero es que requiere la presencia de un acuerdo de *dación en pago*, lo que ya determina que el conflicto sobre el crédito está resuelto de manera acordada y, en segundo lugar, que alguna de las partes ha de instar la mediación, lo que determina que el acuerdo de *dación en pago* genera una situación nueva que afecta la parte más débil de la relación, que puede encontrarse directamente en una situación de exclusión residencial. El conflicto ya no se presenta sobre el pago del crédito, pues se ha resuelto con el acuerdo de dación en pago, sino sobre la solución del problema residencial, para el cual la Administración puede proceder a la expropiación temporal de la vivienda, pero que, a fin de evitarlo, la Ley ofrece una vía de solución acordada entre las partes, pero que, en la medida que se remite al procedimiento de mediación, el mismo responde al principio de voluntariedad ya comentado.

En la misma línea, la letra *k* del artículo 124.2 de la Ley 18/2007 introducido por el apartado 3 de la disposición final tercera solo tipifica como infracción el no intentar la mediación, no tipifica, porque no puede hacerlo, la no asunción de la propuesta de acuerdo de mediación, lo cual responde también a las directivas de la Unión Europea sobre la materia, tal como se ha referenciado más arriba.

En el mismo apartado que los artículos 10.1, 14.8, 17.1, y letras *k* y *l* del apartado 3 de la disposición final tercera, el abogado del Estado incluye –sin que parezca tener gran relación argumental con el resto de preceptos de qué trata el apartado *tercero I* del escrito de interposición– la impugnación del artículo 8.e, y la justifica por la remisión del mismo al artículo 251-6.4 del Código de consumo de Cataluña, precepto que también forma parte del objeto del recurso de inconstitucionalidad número 5459-2015, antes citado. El artículo 8.e establece que la CVASES tiene entre sus funciones denunciar ante las autoridades competentes situaciones o cláusulas contractuales que puedan resultar abusivas o contrarias a la ley, incluidas las detalladas por el artículo 251-6.4 del Código de consumo de Cataluña. La representación del presidente del Gobierno no pone en cuestión que la CVASES tenga entre sus funciones la denuncia *ante las autoridades competentes de las situaciones o cláusulas contractuales que puedan resultar abusivas o contrarias a la ley*, sino que parece que se remite a los argumentos utilizados en el escrito de interposición del recurso de número 5459-2015 relativos a la falta de competencia de la Generalitat para delimitar las cláusulas abusivas. Pero el objeto del artículo 8.e no es este, hasta el punto de que es indiferente quien determina cuando una situación o cláusula contractual pueda ser tenida por abusiva, de tal manera que la función que el artículo 8.e atribuye a la CVASES no se vería afectada por una eventual –e improbable– declaración de inconstitucionalidad del artículo 251.6.4 del Código de Consumo. En todo caso, entiende esta representación que no es el tiempo ni el lugar de argumentar sobre la constitucionalidad de la vigente redacción del código de consumo, pues tal cosa ya se hizo en su momento en el procedimiento referenciado.

### Tercera. Constitucionalidad de los artículos 15 y 17

El escrito de interposición del recurso, en su apartado *tercero II*, impugna los artículos 15 y 17 de la Ley 4/2016.

El artículo 15 de la Ley 4/2016 establece que las administraciones públicas de Cataluña, por causa de interés social, de acuerdo con la normativa de expropiaciones, al efecto de dotarse de un parque social de viviendas asequibles en alquiler para atender a las necesidades de vivienda de las personas que se encuentran en situación de exclusión residencial o que están en riesgo de encontrarse en dicha situación, pueden llevar a cabo la expropiación forzosa del uso temporal de la vivienda, durante un período de cuatro años como mínimo y de diez años como máximo, de acuerdo con el artículo 72 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa (LEF), para lo cual deben concurrir los dos requisitos siguientes:

–Que los inmuebles estén situados en las áreas indicadas por el artículo 12.5 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda –es decir, en los ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada establecidos en el Plan territorial sectorial de vivienda o en los planes locales de vivienda–, o en los municipios que el Gobierno declare por decreto, atendiendo a la demanda de las necesidades de vivienda y el parque de viviendas vacías existente en el ámbito territorial correspondiente

–Que las viviendas estén inscritas en el Registro de viviendas vacías y viviendas ocupadas sin título habilitante, o sean susceptibles de estar inscritas, o pertenezcan a personas jurídicas que las hayan adquirido de un titular de viviendas inscritas en el Registro en primera o ulteriores transmisiones, aunque el titular actual sea un fondo de titulación de activos o la adquisición se haya efectuado mediante la transmisión de acciones o participaciones de sociedades mercantiles.

El otro precepto cuestionado por el abogado del Estado en el apartado *tercero II* de su escrito es artículo 17, del cual ya se ha tratado anteriormente el óbice de inconstitucionalidad planteado en relación con su primer apartado relativo a su supuesto carácter procesal. Dicho artículo constituye una especialidad con relación a lo que establece el artículo 15, en la medida que no pretende dotar a las administraciones públicas de un parque de viviendas asequibles, sino que tiene por objeto permitir el realojamiento del transmitente de la vivienda y de la unidad familiar en la que se integra, cuando la transmisión deriva de un acuerdo de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda, por la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario, siempre y cuando el referido transmitente o unidad familiar no tiene una alternativa de vivienda propia y se encuentra en riesgo de exclusión residencial. En tal caso, los requisitos para que la expropiación de produzca son los mismos que los establecidos en el artículo 15, de manera que si el adquirente de la vivienda está inscrito en el Registro de viviendas vacías y viviendas ocupadas sin título habilitante, y la vivienda objeto de transmisión está ubicada en los ámbitos territoriales a los que se refiere el artículo 15.2.a, se declara de interés social la cobertura de la necesidad de vivienda del transmitente y la unidad familiar.

El abogado del Estado impugna ambos preceptos fundándose en una presunta infracción del artículo 149.1. 1º CE con relación al artículo 33, a partir de interpretar que la función social, que de acuerdo con el artículo 33.2 CE, delimita el contenido del derecho a la propiedad, de acuerdo con las leyes, forma parte del contenido esencial de dicho derecho, por lo que correspondería en exclusiva al Estado, *ex* artículo 149.1. 1º CE, «elegir y regular los diferentes mecanismos de realización de la función social de la propiedad». De hecho, los argumentos de la actora sobre la cuestión se encuentran en su análisis global sobre los títulos competenciales que corresponden al Estado, y en concreto en el apartado *segundo C. 1*, bajo la rúbrica «La competencia sobre la regulación del contenido esencial de la propiedad».

Afirma el abogado del Estado que *«El primer título competencial que se invoca [...] es el relativo a la regulación del contenido esencial del derecho de propiedad, del que forman parte los deberes dimanantes de la función social y que corresponde al Estado al amparo del artículo 149.1.1 de la Constitución»* (página 12). Tras apoyarse en determinadas citas de la jurisprudencia constitucional, que no acaba de encajar con la pretensión argumental por la que se la cita, acaba manifestando que *«En razón de lo expuesto, entran dentro de las competencias del Estado la elección y regulación de los instrumentos o medidas de realización de la función social de la propiedad en sus diferentes formas (propiedad urbana, agrícola, etc.) sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas para desarrollar o concretar los requisitos para la aplicación de tales instrumentos [...]*

*Así pues, las Comunidades Autónomas no pueden acometer, al amparo de sus competencias sectoriales, una regulación ex novo de los deberes dimanantes de la función social del derecho de propiedad y de las medidas aplicables en caso de incumplimiento de tales deberes».* (página 13).

La representación del presidente del Gobierno no recoge en su totalidad la jurisprudencia constitucional que cita, sino que omite matizaciones que son substanciales. Así, no es cierto que corresponda al Estado la regulación de la función social de la propiedad, porque la misma no constituye una materia objeto de reparto competencial, sino que es un principio estructural de la regulación que se establezca, en su caso, del derecho de propiedad, cualquiera que sea el legislador, estatal o autonómico, ya que con ocasión del ejercicio de competencias sectoriales tanto el legislador estatal como el autonómico pueden incidir sobre el derecho de propiedad. La referencia a *«las leyes»*, en plural, que incluye el artículo 33.2 CE responde al hecho de que el establecimiento de deberes, o la delimitación de facultades de los propietarios, corresponde a la ley como categoría normativa y no necesariamente a la ley del legislador estatal. Como señala el Tribunal Constitucional:

*«La función social de la propiedad, determinada de acuerdo con las Leyes, presupone la identificación de los fines de interés general que, sin perjuicio de la utilidad individual de su titular, están llamados a satisfacer los bienes objeto de dominio privado. Por lo que concierne singularmente a la propiedad inmobiliaria, es evidente que esos fines de interés general pueden justificar el empleo de distintos instrumentos jurídicos en atención a la propia localización de los bienes o en razón de las cambiantes condiciones económicas, sociales e, incluso, de orden cultural en cada parte del territorio. Por otra parte, la definición de la función social de la propiedad no es algo que derive sustancialmente de una regulación unitaria del derecho de propiedad ni es tampoco aceptable que, al socaire de una ordenación uniforme de la propiedad privada, puedan anularse las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entren en juego la propiedad y otros derechos de contenido patrimonial, tesis ésta que subyace a buena parte de las alegaciones de los recurrentes y que vuelve a aflorar en relación con el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, hasta el punto de que la pretendida infracción de este precepto se considera por aquéllos unida a la del art. 149.1.8.<sup>a</sup>.*

*A este propósito, ya hemos dicho, y conviene repetirlo ahora, que precisamente la incorporación de una vertiente institucional al derecho de propiedad privada hace que la función social que este derecho debe satisfacer no es ni puede ser igual en relación con todo tipo de bienes. Carece por lo mismo de sentido la exigencia de una regulación, necesariamente abstracta, de la función social –las funciones sociales, mejor– del dominio, realizada con carácter general y uniforme, pues sin duda resultaría altamente artificiosa. Por el contrario, esa dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido. En consecuencia, corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses –o, lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre*

*el contenido de la propiedad establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad. Así hay que entenderlo en relación con la propiedad agrícola, cuya regulación no puede ser arbitrariamente separada, como ya queda dicho, de la correspondiente a la materia de reforma y desarrollo agrario desde la óptica de los intereses generales, que, en el caso que nos ocupa, compete a la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de lo dispuesto en el art. 18.1.4.ª de su Estatuto.*

*Pero es que, por último, y aunque pudiera entenderse que el art. 149.1.1.ª de la Constitución permite al Estado atraer a su ámbito competencial una potestad normativa en relación con la función social de la propiedad sobre cualquier tipo de bienes y en virtud de cualesquiera intereses de carácter público, aun aquellos cuya definición y gestión no le está ya encomendada, de ello no cabría concluir sino que el Estado podría regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato –asimismo básica o esencial– de todos los españoles en el ejercicio (y en el contenido) de sus derechos de propiedad. Pero ello sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan dotarse, en el ámbito de sus respectivas competencias, de una legislación propia que respete la regulación básica estatal que pudiera en el futuro formularse o, en su caso, los principios de dicha regulación que puedan inducirse de las Leyes estatales vigentes, de acuerdo con la Constitución. El art. 149.1. 1.ª de la Norma fundamental, como este Tribunal ha venido declarando desde la Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre (fundamento jurídico 3.º), no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida; directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma. Y si es cierto, como los recurrentes arguyen, que no todas las medidas de reforma agraria han de afectar necesariamente a la propiedad privada o a su función social, no lo es menos que corresponde a quien puede establecer aquéllas disponer las limitaciones y deberes de los propietarios a que deban dar lugar, respetando, en su caso, las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o de las posiciones jurídicas fundamentales, reservadas a la legislación del Estado.» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 9).*

La competencia estatal ex artículo 149.1. 1º CE, en relación con el artículo 33 CE, no significa una habilitación para regular la función social de la propiedad, ya que dicha función es justamente el criterio que debe guiar cualquier regulación que se haga del derecho de propiedad. Lo que el artículo 149.1. 1º CE reserva al Estado es la capacidad para regular, si es necesario, las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad. Ello supone tan sólo determinar los elementos básicos y primarios del derecho, el significado elemental, y en la medida que sea necesario «para garantizar la igualdad de todos los españoles», tal como recoge el propio Tribunal Constitucional

*«Al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho. El propio tenor literal del precepto deja claro que la igualdad que se persigue no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional (lo que por otra parte sería incompatible con la opción por un Estado territorialmente descentralizado), sino la que queda garantizada con el establecimiento de unas condiciones básicas, que, por tanto, establecen un mínimo común denominador y cuya regulación, ésta sí, es competencia del Estado.» (STC 156/1995, de 26 de octubre, FJ 5).*

El Estado, si es necesaria tal regulación, debe limitarse a fijar las facultades elementales que comprende el derecho de propiedad, y con la finalidad de garantizar la igualdad en ese contenido esencial del derecho, el cual tendrá un contenido di-

verso en el territorio español, en función de las diferentes comunidades autónomas, dadas las posibilidades de intervención pública de carácter sectorial que pueden recaer sobre la propiedad, singularmente mediante la imposición de deberes o cargas, que además deberán obedecer a asegurar el cumplimiento de la función social. La competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de vivienda justifica este tipo de intervenciones, alguna muy similar a la ya establecida por la Ley de Cataluña 18/2007, del derecho a la vivienda, sin que hubiera sido entonces cuestionada constitucionalmente, sin olvidar que Cataluña dispone asimismo, de competencia sobre el derecho civil propio, dentro del cual puede incluirse la regulación del derecho de propiedad, como así se hizo mediante la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales.

En definitiva, el derecho de propiedad es susceptible de ser objeto de diversas intervenciones públicas, y el alcance de la competencia del artículo 149.1. 1º CE es limitado, y no puede constituir un impedimento que prive a las comunidades autónomas de sus competencias:

*«En lo que aquí concierne, no puede desconocerse que se contempla el derecho de propiedad desde la perspectiva de la intervención pública para garantizar las condiciones de igualdad (regla 1ª del art. 149.1 C.E.) y sólo sus condiciones básicas, óptica distinta, sin duda, que la que proporciona la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil a que se refiere la regla 8ª del mismo precepto, como se verá en el fundamento jurídico 11. Ello significa, por lo que ahora interesa, que la legislación estatal dictada al amparo del art. 149.1. 1º C.E. en relación con aquellas manifestaciones del dominio sobre las que las Comunidades Autónomas sí ostentan competencias no puede utilizarse para regular la política autonómica sectorial correspondiente.»* (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 9.b).

En conclusión, la mera invocación de la competencia estatal ex artículo 149.1.1º CE no puede ser suficiente por ella misma para oponerse a que en ejercicio de sus competencias sobre vivienda, la Generalidad delimite, imponiendo un deber concreto, el derecho de propiedad sobre la vivienda en determinadas circunstancias, y para determinados propietarios, atendiendo justamente a la función social que el derecho de propiedad debe cumplir, función que puede tener sus modulaciones o conllevar cargas variables, por razones diversas, entre otras, para permitir hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda, ex artículo 47 CE.

Tampoco no acaba de entender esta representación el argumento, poco desarrollado, de que los preceptos impugnados afectan La ordenación del crédito y planificación de la economía porque supuestamente *«afectaría a la garantía hipotecaria y por tanto, a la ordenación del crédito»* (página 35 del recurso). El artículo 15 no opera sobre las garantías hipotecarias, no trata de relaciones crediticias, sino de los supuestos de hecho que permiten, de conformidad con la LEF, expropiar temporalmente una vivienda; en el caso del artículo 17 tampoco puede afirmarse la existencia de un crédito, porque el mismo se cancela mediante la dación en pago, requisito previo para que opere la expropiación del derecho de uso, y debe recordarse que la dación en pago no puede restringirse, ya que la Directiva 2014/17/UE, anteriormente citada, establece en su artículo 28.4 que los Estados miembros *«no impedirán que las partes en un contrato de crédito puedan acordar expresamente que la transferencia de la garantía o ingresos derivados de la venta de la garantía al prestamista basten para reembolsar el crédito»*.

#### **Cuarta. Constitucionalidad del artículo 16 y de la letra m del apartado 3 de la disposición final tercera.**

En el apartado *tercero III* del escrito de interposición, la representación del presidente del Gobierno, sin perjuicio de que en la rúbrica solo se refiere al artículo 16, argumenta la impugnación de dicho artículo y, por conexión, la letra *m* del apartado 3 de la disposición final tercera.



El artículo 16 establece un sistema transitorio y excepcional para realojar a las personas o unidades familiares ocupantes de determinadas viviendas si se encuentran en riesgo de exclusión residencial y pueden perder la vivienda habitual, siempre que no tengan ninguna posibilidad de acceder al uso legítimo de otra vivienda.

Los beneficiarios de dicho sistema son, por un lado, aquellas personas que deben transmitir su vivienda como consecuencia de un acuerdo de compensación o dación en pago del préstamo hipotecario sobre su vivienda habitual o que deben vender su vivienda al no haber podido satisfacer el préstamo o el crédito hipotecario; y, por otro lado, las personas afectadas por una ejecución hipotecaria o el desahucio por impago de las rentas de alquiler.

El apartado 3 establece la obligación, como última medida, de los adquirentes de las referidas viviendas por compensación o dación en pago, así como los instantes de los procesos judiciales de ejecución hipotecaria o desahucio por impago de las rentas de alquiler, a ofrecer a los ocupantes que se encuentren en las condiciones a las que se refiere el apartado 1 el realojamiento a una vivienda de su titularidad, bajo el régimen de alquiler y por un plazo de tres años, siempre y cuando se trate de personas jurídicas titulares de viviendas inscritas en el Registro de viviendas vacías y viviendas ocupadas sin título habilitante, o sean personas jurídicas titulares de viviendas que las hayan adquirido de un titular de vivienda y que a su vez estaba inscrito en el mencionado Registro, en primera o ulteriores transmisiones, aunque el titular actual sea un fondo de titulización de activos o que la adquisición se haya efectuado mediante la transmisión de acciones o participaciones de sociedades mercantiles. El artículo 16 es, en puridad, una disposición transitoria tal como anuncia su apartado 1 –sistema transitorio y excepcional–, y su duración viene determinada por el apartado 6, que determina que la vigencia de las medidas establecidas por el artículo 16 se establece con un carácter temporal máximo de tres años a partir del día siguiente a la entrada en vigor de la ley, sin perjuicio de la duración de los contratos de alquiler concertados al amparo de dicho artículo.

En congruencia, el apartado 3 de la disposición final tercera introduce añade una letra *m* en el art. 124.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, que introduce un nuevo tipo de infracción grave en materia de protección de los consumidores y usuarios de viviendas en el mercado inmobiliario, consistente en no ofrecer el realojo que determina el artículo 16 de la Ley 4/2016, a las personas que están en riesgo de exclusión residencial.

El abogado del Estado considera que la regulación que establece el artículo 16 implica una privación singular de naturaleza patrimonial acordada imperativamente y en base a ello, sostiene que puede considerarse como una modalidad de expropiación forzosa, por lo que se remite a los argumentos expresados en relación con los artículos 15 y 17. Al mismo tiempo afirma que el precepto excede del ámbito de la competencia que ostenta la Generalidad de Cataluña en materia de consumo e incide directamente en la regulación del contrato de compraventa en materia civil, que es competencia del Estado ex artículo 149.1.8 CE; al mismo tiempo considera, en la medida que impone obligaciones a quienes inicien procesos judiciales de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de las rentas de alquiler, se invade la competencia estatal en materia procesal –art.149.1.6 CE– al por considerar que tales obligaciones constituyen un requisito de procedibilidad.

Por lo que se refiere a la primera de las objeciones, en la misma medida que el abogado del Estado se remite a sus argumentos expresados con los artículos 15 y 17, esta representación hace lo propio, no sin dejar de remarcar que tanto dichos artículos como el 16 responden a la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de vivienda, dentro de la cual, de conformidad con artículo 137.1.d EAC, se incluye, en todo caso, la regulación administrativa del comercio, referido a la vivienda y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito, y que el objetivo del art. 16 y la letra *m* del apartado 3 de la disposición final tercera, no es

limitar la libertad de contratación, ni establecer requisitos procesales previos a la interposición de las acciones judiciales, sino adoptar medidas de protección de la vivienda, en ciertas circunstancias, como objeto de la propiedad privada, estableciendo una obligación en atención a los valores e intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esta llamada a cumplir, en este caso la función de vivienda en los términos que ha sido definida mediante la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

En cuanto al segundo elemento aducido por la representación de la actora, sin perjuicio de que ya se ha indicado que el objetivo del precepto impugnado no es regular el contrato de compraventa civil. No obstante, esta representación debe remarcar que la afirmación del abogado del Estado sobre que «*la regulación del contrato de compraventa [...] es una materia civil competencia del Estado ex artículo 149.1. 8ª de la Constitución, no conectada con el derecho civil foral de Cataluña*» no encaja con la realidad, además de que dicha afirmación se formula sin argumentación que la justifique.

La competencia sobre derecho civil que corresponde a la Generalidad de conformidad con el artículo 129 EAC, no se limita a la conservación del derecho foral existente con anterioridad a la Constitución, sino que va más allá, tal como señala una consolidada doctrina constitucional:

*«La Constitución permite, así, que los Derechos civiles especiales o forales preexistentes puedan ser objeto no ya de “conservación” y “modificación”, sino también de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico y reconoce, de este modo, no sólo la historicidad y la actual vigencia, sino también la vitalidad hacia el futuro, de tales ordenamientos preconstitucionales. Ese crecimiento, con todo, no podrá impulsarse en cualquier dirección ni sobre cualesquiera objetos, pues no cabe aquí olvidar que la posible legislación autonómica en materia civil se ha admitido por la Constitución no en atención, como vimos, a una valoración general y abstracta de lo que pudieran demandar los intereses respectivos (art. 137 C.E.) de las Comunidades Autónomas, en cuanto tales, sino a fin de garantizar, más bien, determinados Derechos civiles forales o especiales vigentes en ciertos territorios. El término “allí donde existan” a que se refiere el art. 149.1.8 C.E., al delimitar la competencia autonómica en la materia, ha de entenderse más por referencia al Derecho foral en su conjunto que a instituciones forales concretas.*

*Sin duda que la noción constitucional de “desarrollo” permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisibile identificación de tal concepto con el más restringido de “modificación”. El “desarrollo” de los Derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral.*

*Lo que no significa, claro está, en consonancia con lo anteriormente expuesto, una competencia legislativa civil ilimitada racione materiae dejada a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas, que pugnaría con lo dispuesto en el art. 149.1.8 C.E., por lo mismo que no podría reconocer su fundamento en la singularidad civil que la Constitución ha querido, por vía competencial, garantizar». (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 3; citada extensamente en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 76).*

No basta pues, afirmar de manera apodíctica, que la competencia de la Comunidad Autónoma sobre derecho civil no alcanza el contrato de compraventa, sin examinar en el derecho civil de Cataluña. En este sentido, en el derecho civil catalán, en lo que se mantuvo del mismo en la Compilación de Derecho civil de Cataluña,

el contrato de compraventa no está ausente; así, la regulación de la rescisión por lesión –la posibilidad de que el vendedor pueda instar la rescisión del contrato de compraventa dentro de los cuatro años siguientes a su celebración si ha sufrido lesión en más de la mitad del precio justo, incluso si en el contrato concurren todos los requisitos necesarios para su validez–, afecta de pleno el contrato de compraventa, como también ocurre con la regulación de la venta a carta de gracia y figuras afines. En el momento presente, a pesar de hallarse impugnados ante el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2557-2017, los artículos 621-1 y siguientes del Código civil de Cataluña regulan extensamente el contrato de compraventa.

Por lo que se refiere a la objeción que se plantea sobre una supuesta invasión de las competencias del Estado en materia de legislación procesal, debe señalarse que parte de una interpretación errónea del mismo, que una lectura atenta pone al descubierto. Según la representación del presidente del Gobierno, se impone un requisito de procedibilidad en los procedimientos de ejecución hipotecaria y de desahucio, de lo cual se desprende, necesariamente, la invasión de la competencia estatal recogida en el artículo 149.1. 6ª CE. Ello no puede ser interpretado así, porque no interviene en el proceso judicial, sino que impone una obligación anterior al inicio de la tramitación del procedimiento de ejecución hipotecaria o de desahucio, para paliar las consecuencias de los mismos. Dicho de otra manera, no protege al deudor frente al acreedor, sino que protege a aquél frente a los efectos negativos de la pérdida de la vivienda que constituye su domicilio, dado que se halla implicado un derecho estatutario (art. 47 EAC) y constitucional (art. 47 CE) que debe ser protegido por los poderes públicos. Se trata de una medida que no interfiere en la ejecución del desahucio, sino que pretende paliar la situación de falta de vivienda en la que se puede encontrar el deudor y sólo en determinados casos, como son que la persona o unidad familiar afectada no disponga de una vivienda alternativa propia y se hallen dentro de los parámetros de exclusión residencial determinados en la ley; al mismo tiempo, la obligación no se establece para cualesquiera acreedores, sino para aquellos que, por ser personas jurídicas no son susceptibles de ser titulares del derecho a la vivienda y, que al mismo tiempo, por el hecho de ser titulares de viviendas inscritas en el Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante, o susceptibles de ser inscritas, o son titulares de viviendas que han adquirido de un titular de viviendas inscritas en el Registro en primera o ulteriores transmisiones, puede presumirse razonablemente que disponen de un patrimonio inmobiliario cuya *función social* está vinculado a su uso como vivienda, y que, por el contrario, se ha sustraído, en muchos casos con fines puramente especulativos, del tráfico a qué va destinado, especialmente si se tiene en cuenta determinado tipo de adquirente, entre los que deben incluirse los llamados *fondos buitres*, que compra viviendas o activos titulizados a muy bajo precio por la situación coyuntural en el mercado inmobiliario.

#### **Quinta. Artículos 15, 16 y 17: impacto en el ámbito de la actividad económica.**

La representación procesal del presidente del Gobierno incluye en su escrito un apartado *cuarto* en el que formula unas alegaciones genéricas sobre los efectos que las medidas que incluye la Ley 4/2016 tienen sobre la política económica general del Estado. Cabe señalar que dichas alegaciones –que parece que no solo se dirigen contra la Ley catalana, sino con carácter general contra la legislación del conjunto de las comunidades autónomas en el ámbito de la protección del derecho a la vivienda de las personas en situación de vulnerabilidad– se formulan en términos de los efectos que la regulación producirá en el ámbito de la actividad económica, sin perjuicio de que ninguna de las afirmaciones que se realizan se acompaña de prueba alguna de carácter fáctico que la justifique. Así afirmar que las medidas de la Ley

4/2016 tienen una *eficacia incisiva* en la política económica general del Estado, o que reducen la capacidad de las entidades de crédito de generar resultados positivos suficientes, o que suponen un coste directo, o bien implican un deterioro del valor de determinadas partidas en sus balances, o que ello actuará en perjuicio de su situación financiera, puesto que los posibles compradores o inquilinos sabedores de que la entidad podrá perder las viviendas si no las alquila o las vende, exigirán precios más competitivos.

Esta representación considera que la incidencia de una legislación autonómica en un sector económico no constituye, por sí sola, un exceso competencial por invasión de la competencia reservada al Estado, puesto que esta incidencia se puede predicar del ejercicio de diversas competencias autonómicas. La legislación autonómica podría llegar a incurrir en un vicio de incompetencia como el alegado si «interfiriera», obstaculizándola o impidiendo su efectividad, la legislación estatal, y no con el mercado hipotecario en sí mismo considerado al margen de su posible regulación. Por un lado, el posible impacto económico de la regulación autonómica cuestionada no puede adoptarse como parámetro de constitucionalidad, ni como criterio de delimitación material de una competencia a no ser que sea muy claro, objetivo e indiscutido, y tenga una intensidad significativa. Pero, aun así, no puede ser suficiente invocarla, sino que el hipotético resultado de la regulación cuestionada debería ser acreditado suficientemente para poder ser utilizado como criterio, dado su carácter material y no jurídico. En caso contrario, la mera invocación indemostrada de consecuencias económicas importantes, bastaría para convertir el título competencial del artículo 149.1. 13º CE en un mecanismo para el vaciamiento de las competencias autonómicas.

La clara finalidad de la Ley 4/2016 es paliar los perjuicios que la crisis económica –que no puede olvidarse que se inició como crisis del sector financiero privado y cuya resolución se ha financiado desde fondos públicos– han causado a numerosas familias, que se han visto obligadas a endeudarse por encima de sus posibilidades hasta límites que han superado su capacidad económica, y que se han visto sobrepasados por la grave crisis laboral que ha determinado que no pudieran pagar sus hipotecas. Se trata, pues, de ponderar los intereses en juego, y desde el punto de vista del Parlamento de Cataluña parece más que razonable y proporcionado que estas medidas contribuyan a moderar el coste, para las familias en situación de vulnerabilidad residencial, que les supone el acceso a la vivienda, modulando los alquileres de las viviendas titularidad de entidades que se han beneficiado de los rescates de la Administración pública.

#### **Sexta. Constitucionalidad de la disposición final sexta**

En el último de los apartados en que se divide el escrito de interposición del recurso, el *quinto* hace referencia a la disposición final sexta, que establece:

«Sexta. *Criterios de regulación de los arrendamientos urbanos*

El Gobierno debe aprobar los criterios de acuerdo con los que deben regularse los arrendamientos urbanos en Cataluña y, en el plazo de nueve meses desde la entrada en vigor de la presente ley, debe elaborar un proyecto de ley que tenga como objeto facilitar el acceso a la vivienda, con la modalidad de alquiler, garantizando la seguridad y la estabilidad de la relación contractual, y adoptando medidas que contribuyan a evitar incrementos desproporcionados de las rentas. La nueva regulación debe incluir la duración de los contratos, las causas de resolución, las cesiones y subrogaciones, los derechos de adquisición preferente, las causas de suspensión y de extinción, los depósitos y otras garantías y los supuestos de precios de alquiler abusivo.»

La tacha de inconstitucionalidad que abogado del Estado atribuye a dicha disposición es que colisiona directamente con la competencia del Estado en la materia de legislación civil que le atribuye el artículo 149.1. 8ª CE, y de manera

más concreta dentro del mismo título competencial, la reserva en materia de «bases de las obligaciones contractuales».

De entrada, esta representación considera que la impugnación tiene un carácter meramente preventivo, en el sentido de que la impugnación persigue obtener declaraciones previsoras ante eventuales agravios competenciales aplicaciones contrarias al orden de competencias constitucional y estatutario (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 2, y resoluciones allí citadas), y ello porque, a pesar de lo que afirma la demanda, en la disposición impugnada no se reivindica la potestad legislativa sobre una concreta materia que escape al ámbito competencial que el EAC atribuye a la Generalidad. Debe recordarse, otra vez, que la Ley 4/2016 opera en el ámbito de las competencias de la Generalidad en materia de consumo (artículo 123 EAC) y en materia de vivienda (artículo 137 EAC), y que esta última incluye, en todo caso, entre otras las competencias siguientes:

–La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial.

–El establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones públicas de Cataluña en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance, tanto en relación al sector público como al privado.

–La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.

En el marco de estas competencias se aprobó la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, la cual regula algunos aspectos en el ámbito de los arrendamientos urbanos, no solo desde el punto de vista de fomento, sino que establece requisitos para la contratación, como por ejemplo los regulados en su artículo 66, que justamente se titula «*Requisitos para el arrendamiento de viviendas*».

El objeto del proyecto de Ley que se encarga al Gobierno en la disposición impugnada se plantea, de manera clara, en el ámbito del fomento, ya que el objeto no es regular el contrato de arrendamiento sino facilitar el acceso a la vivienda, con la modalidad de alquiler, y por ello su previsión no excede del ámbito competencial de la Generalidad de Cataluña.

Por todo lo anterior, al Tribunal Constitucional,

SOLICITA que teniendo por presentado el presente escrito en tiempo y forma, se sirva admitirlo, tenga por formuladas las anteriores alegaciones y, en sus méritos, dicte sentencia en la que desestime en su totalidad el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno contra los artículos 8 (apartado e), 10.1, 14.8, 15, 16, 17, disposición final tercera (apartado 3), y disposición final sexta de la Ley de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, por ser los mismos plenamente constitucionales y ajustados a las competencias de la Generalidad de Cataluña.

OTROSÍ DICE: Que habiendo sido invocado el artículo 161.2 de la Constitución por la representación del presidente del Gobierno, de conformidad con el acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de marzo de 2001, el Tribunal ha acordado la suspensión de la Ley impugnada con efectos desde el día 3 de octubre de 2017

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.

El Tribunal Constitucional ha admitido en más de una ocasión la posibilidad que en determinadas circunstancias se acuerde el levantamiento de la suspensión de la norma impugnada. En este sentido, y por todos, cabe citar el ATC 238/2012, de 12 de diciembre, en cuyo fundamento jurídico 2 se dice:

«[...] conforme a nuestra doctrina, los cinco meses a los que hace referencia el citado precepto constitucional son, precisamente, el límite máximo inicialmente

*previsto para la suspensión, incluyéndose entre las potestades de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo»*

El levantamiento o el mantenimiento de la suspensión derivada de la invocación gubernamental del artículo 161.2 CE debe determinarse, de acuerdo con la doctrina consolidada de ese Tribunal y mantenida en el ya citado ATC 238/2012, atendiendo a los siguientes criterios:

*«[...] para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público, como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas; y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. En este sentido, ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse de la presunción de constitucionalidad de las normas o actos objeto de conflicto» (FJ 2).*

De acuerdo con estos criterios esta representación debe señalar diversos aspectos:

En primer lugar, el recurso se interpuso agotando el plazo de nueve meses que confiere el artículo 33.2 LOTC. Ello, en principio, no debería resultar obstáculo para la activación de la suspensión cautelar de la Ley impugnada con la invocación del artículo 161.2 CE. No obstante esta representación cree que, en los casos en que la negociación que se establezca en la Comisión bilateral correspondiente no llegue a un acuerdo total sobre los aspectos discutidos, el uso de la prerrogativa de que dispone el Gobierno debe ser utilizada de manera especialmente cuidadosa, por la simple razón que la norma que se suspende ha estado aplicada pacíficamente durante un tiempo en el que puede haber cumplido un proceso de implantación social cuya interrupción, sin prejuzgar el resultado final de la controversia en sede jurisdiccional, genere perjuicios mayores que si dicha interrupción se hubiera producido tempranamente, dentro de los tres meses que, con carácter general, establece el artículo 33.1 LOTC para la interposición del recurso.

En segundo lugar, tal como se ha indicado, algunos de los preceptos impugnados en el presente caso lo son porque se remiten a preceptos del Código de consumo de Cataluña, cuya constitucionalidad el presidente del Gobierno cuestionó en su día con invocación, también del artículo 161.2 CE, resultando también suspendidos cautelarmente, siendo, no obstante, levantada dicha suspensión por el Tribunal Constitucional mediante el ATC 72/2016, de 12 de abril. Por este motivo entiende esta representación que procede también el levantamiento inmediato de aquellos preceptos de la Ley 4/2016 cuyo cuestionamiento se basa exclusivamente en la remisión a los preceptos del Código de consumo vigentes y aplicables, lo que afecta al artículo 8.e y 10.1 de la Ley 4/2016.

En tercer lugar, y por conexión con el artículo 10.1, también debería levantarse la suspensión de los artículos 14.8, 17.1 y las letras *k* y *l* del apartado 3 de la disposición final tercera, ya que, además no entiende esta representación que pueda producir perjuicio alguno ni al interés público, ni a los sujetos privados que se les inste a intentar llegar a un acuerdo de manera extrajudicial.

Por lo que respecta a los artículos 15, 16, 17 y la letra *m* del apartado 3 de la disposición final tercera, la información de qué dispone esta representación, facilitada por la Dirección Operativa de Actuaciones de Urgencia en Materia de Vivienda de la Generalidad, se resume en los siguientes efectos:

Por lo que respecta a la suspensión de los artículos 15 y 17, la misma supone impedir que las administraciones locales puedan incrementar el parque social de viviendas asequibles de alquiler para atender las necesidades de personas que se ha-

llan en situación de exclusión residencial. En el momento presente, la suspensión ha afectado las previsiones inmediatas de 8 municipios con un total de 378 viviendas y una inversión prevista de 3 millones de euros.

La suspensión del artículo 16 supone un impacto más inmediato y efectivo con relación a las personas o unidades familiares en riesgo de exclusión, dado que se les priva de la posibilidad de mantenerse en su vivienda habitual y, al mismo tiempo, conlleva una carga inalcanzable para la administración de la Generalidad de Cataluña, ya que no se dispone de parque público para poder cubrir todas las situaciones de riesgo de exclusión residencial. Durante el período previo a la suspensión se han realizado un total de 2.398 notificaciones por parte de las personas jurídicas obligadas ofreciendo el realojo a las personas que se encontraban en situación de riesgo de exclusión residencial. Por conexión evidente, la letra *m* del apartado 3 de la disposición final tercera ayuda a dar efectividad a la obligación establecida en el artículo 16.

Finalmente, con relación a la disposición final sexta, la suspensión es más teórica que práctica, ya que el Gobierno que surja de las elecciones previstas para el próximo 21 de diciembre dispondrá de iniciativa legislativa y podrá, por tanto, plantear los proyectos que tenga por convenientes, dentro del marco estatutario y constitucional. Sin lugar a dudas, la disposición final sexta es una norma jurídica, y como tal controlable por el Tribunal Constitucional, pero ello no impide que se trate de un mandato del Parlamento al Gobierno y, por ello, su cumplimiento o su incumplimiento es controlable *prima facie* por el primero. Por ello el mantenimiento de la suspensión carece de sentido y no afecta intereses públicos o privados de ningún tipo.

Por todo ello, al Tribunal Constitucional,

SOLICITA 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 los artículos 8 (apartado e), 10.1, 14.8, 15, 16, 17, disposición final tercera (apartado 3), y disposición final sexta de la Ley de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.

Barcelona para Madrid, a 1 de diciembre de 2017.

Pere Sol i Ordis, letrado

---