

Anàlisi de la Sentència del Tribunal Constitucional 259/2015, de 2 de desembre, relativa a la Resolució del Parlament de Catalunya 1/XI, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015

Gerard Martín i Alonso

*Cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic
de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern
i professor associat de Dret Constitucional
de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona*

Gerard Martín Alonso és actualment cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern i professor associat de Dret Constitucional de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona.

És llicenciat en Dret i màster en Dret de Catalunya. Forma part del cos d'advocats de la Generalitat de Catalunya (en excedència). És autor de diversos treballs relacionats amb la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.



1. Contingut i *ratio decidendi* de la Sentència
2. Efectes de la Sentència
3. Altres aspectes vinculats a la tramitació del procés constitucional
 - 3.1. La celeritat en la resolució del procés
 - 3.2. El contingut de la providència d'admissió de la impugnació
 - 3.3. El caràcter unànim de la Sentència
4. Reflexió final

1. Contingut i *ratio decidendi* de la Sentència

La Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 259/2015, de 2 de desembre, ha resolt la impugnació formulada pel Govern de l'Estat, a l'empara del procediment regulat en els articles 161.2 de la Constitució (CE) i 76 i 77 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional

(LOTC), contra la Resolució del Parlament de Catalunya 1/XI, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015.

Recordem que la Resolució del Parlament de Catalunya, després de constatar que el man-

dat democràtic obtingut a les eleccions del 27 de setembre de 2015 derivava d'una majoria en escons de les forces parlamentàries que tenien l'objectiu que Catalunya esdevingués un estat independent, i d'una àmplia majoria sobiranista en vots i escons que apostava per l'obertura d'un procés constituent no subordinat, declarava l'inici del procés de creació d'un estat català independent en forma de república i proclamava l'obertura d'un procés constituent ciutadà, per tal de preparar les bases de la futura constitució catalana. Igualment, la Resolució contenia un seguit de prescripcions que s'adreçaven tant al Govern de la Generalitat¹ com, de forma majoritària, al mateix Parlament de Catalunya².

En la resolució del procés constitucional es plantejaven, essencialment, dues grans qüestions: d'una banda i de forma prèvia, la idoneïtat de la Resolució parlamentària per ser objecte d'un procés de constitucionalitat; de l'altra, la compatibilitat o incompatibilitat, total o parcial, del contingut de la Resolució amb l'ordenament jurídic constitucional.

¹ El Parlament instava el futur govern a adoptar les mesures necessàries per fer efectives les declaracions prèviament formulades en la mateixa Resolució i a complir exclusivament les normes o els mandats emanats d'aquella cambra, a fi de blindar els drets fonamentals que poguessin resultar afectats per decisions de les institucions de l'Estat espanyol, com els especificats en l'annex de la Resolució. En aquest annex es fixaven les mesures concretes que hauria d'aplicar el futur govern.

² La majoria de manaments o directrius contingudes en la Resolució s'adreçaven al mateix Parlament de Catalunya: en la Resolució s'assenyalava que el Parlament considerava pertinent iniciar en el termini de trenta dies la tramitació de les lleis de procés constituent, de seguretat social i d'hisenda pública, i que el Parlament i el procés de desconexió democràtica de l'Estat espanyol no se supeditarien a les decisions de les institucions de l'Estat espanyol, en particular del Tribunal Constitucional. També indicava que el Parlament havia d'adoptar les mesures necessàries per obrir el procés de desconexió de l'Estat espanyol de manera democràtica, massiva, sostinguda i pacífica que permetés l'apoderament de la ciutadania a tots els nivells i es basés en una participació oberta, activa i integradora. Finalment, el Parlament de Catalunya declarava la voluntat d'iniciar negociacions per tal de fer efectiu el mandat democràtic de creació d'un estat català independent en forma de república, i acordava posar-ho en coneixement de l'Estat espanyol, de la Unió Europea i de la comunitat internacional.

Les al·legacions formulades pel Parlament de Catalunya es van centrar de forma exclusiva a defensar que la Resolució impugnada constituïa un acte parlamentari de naturalesa estrictament política, per la qual cosa conclouien que la Resolució no era idònia per ser objecte d'un procés jurisdiccional d'inconstitucionalitat³; les al·legacions no analitzaven, en canvi, el contingut de la Resolució i la seva compatibilitat amb les determinacions constitucionals i estatutàries.

En coherència amb aquest plantejament, l'escrit d'al·legacions acabava sol·licitant que es declarés la inadmissibilitat de la impugnació presentada pel Govern de l'Estat i no demanava, de forma subsidiària, que en cas d'admetre's la impugnació, aquesta fos desestimada totalment o parcialment.

Situada la controvèrsia processal en aquests termes, l'èxit del posicionament de la representació processal del Parlament depenia del fet que el Tribunal Constitucional s'apartés de la seva recent doctrina continguda en l'STC 42/2014, de 25 de març, en què va considerar que una altra resolució del Parlament de Catalunya d'impuls de l'acció política i de govern – la Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya – era susceptible de ser controlada per la justícia constitucional mitjançant el procediment previst en l'article 161.2 CE i regulat en els articles 76 i 77 LOTC⁴.

Doncs bé, l'STC 259/2015, de 2 de desembre, no revisa la doctrina de l'STC 42/2014 i confirma la idoneïtat de la Resolució del Parla-

³ Les al·legacions del Parlament argumentaven que la Resolució parlamentària no tenia força legal d'obligar i no podia desplaçar o anul·lar l'aplicació del principi de legalitat al qual estan subjectes el Govern i els ciutadans; es tractava d'una simple instrucció indicativa per la qual es manifestava una aspiració o un desig més que d'una disposició vinculant.

⁴ De fet, la representació processal del Parlament de Catalunya entenia que la doctrina constitucional vigent apuntava a l'admissibilitat de la impugnació, per la qual cosa demanava de forma expressa que aquella fos plantejada i revisada.

ment de Catalunya per ser objecte del procés constitucional, com possiblement es podia preveure⁵. La Sentència raona que la Resolució parlamentària constitueix una manifestació acabada de la voluntat de la cambra sobre l'inici d'un determinat procés polític, que emana, a més, d'un òrgan capaç d'expressar la voluntat institucional de la comunitat autònoma i de produir efectes de naturalesa jurídica, sense perjudici del seu marcat caràcter polític. Per al Tribunal Constitucional, la Resolució és capaç de produir efectes jurídics pròpiament, i no simplement polítics, ja que encara que pugués entendre's mancada d'efectes vinculants sobre els seus destinataris –la ciutadania, el Parlament, el Govern i la resta d'institucions de la comunitat autònoma–, “lo jurídico no se agota en lo vinculante”⁶.

⁵ És oportú recordar que la Sentència es dicta en un context en què les darreres reformes legislatives han reforçat el paper del Tribunal per intervenir en les controvèrsies territorials de l'Estat de les autonomies. Així es posa de manifest amb les dues reformes aprovades l'any 2015: la Llei orgànica 12/2015, de 22 de setembre, de modificació de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'establiment del recurs previ d'inconstitucionalitat per als projectes de Llei orgànica d'estatut d'autonomia o de la seva modificació, i la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'Estat de dret. Malgrat que la segona de les lleis indicades té un abast general que no es limita a les controvèrsies territorials, és prou significatiu que hagi estat aplicada en el procés constitucional d'impugnació de la Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya.

⁶ La Sentència argumenta que la declaració de l'inici del procés de creació d'un estat català independent en forma de república i la proclamació de l'obertura d'un procés constituent per preparar les bases de la futura constitució catalana, en un marc de «desconnexió» de l'Estat espanyol, és susceptible de produir efectes jurídics, ja que aquests pronunciaments poden entendre's com el reconeixement als òrgans i subjectes als quals s'encomana de dur a terme aquests processos, especialment el Parlament i el Govern de la comunitat autònoma, d'atribucions inherents a la sobirania superiors a aquelles que es deriven de l'autonomia reconeguda per la Constitució a les nacionalitats. En segon lloc, el caràcter assertiu de la Resolució, en proclamar l'obertura d'un procés constituent dirigit a la creació d'un estat català independent en forma de república, reclama el compliment d'unes actuacions concretes i aquest compliment és susceptible del control parlamentari.

Un cop admesa la idoneïtat de la Resolució parlamentària per ser objecte del procés constitucional, el Tribunal n'analitza el contingut des d'una perspectiva “integral o de conjunt”, incloent-hi l'annex. En aquest sentit, la Sentència raona que, d'una banda, la Resolució impugnada permet entendre que exclou el recurs a la via constitucional per a la conversió de Catalunya en estat independent, i de l'altra, que les mesures que l'annex requereix del futur govern ho fan sobre la base de la proclamació que la cambra fa de si mateixa de dipositària de la sobirania i l'expressió del poder constituent.

En l'anàlisi jurídica constitucional de la Resolució impugnada, la Sentència posa èmfasi en tres conceptes nuclears a partir dels quals duu a terme el judici de constitucionalitat.

En el judici de constitucionalitat, la Sentència posa èmfasi en tres conceptes nuclears. El primer, que la sobirania nacional resideix únicament en el conjunt del poble espanyol; el segon, que els poders públics tenen el deure d'acatar la Constitució; i, el tercer que el principi democràtic no es pot desvincular de la primacia incondicional de la Constitució

En primer lloc, el principi segons el qual la sobirania nacional resideix únicament en el conjunt del poble espanyol i no se'n pot atribuir la titularitat a cap fracció o segment; en segon lloc, el qualificat deure que recau en els poders públics d'acatar la Constitució, que, tot i que no implica una adhesió ideològica amb el seu contingut, sí que implica el compromís d'executar les funcions d'acord amb aquest i respectant la resta de l'ordenament jurídic; en tercer lloc, s'insisteix reiteradament que el principi democràtic no es pot desvincular de la primacia incondicional de la Constitució, de manera que, segons el Tribunal Constitucional, en l'Estat social i democràtic de dret, la legitimitat d'una actuació o política del poder públic consisteix bàsicament en la seva conformitat a la Constitució i a l'ordenament jurídic, i que la suposada legitimitat democràtica d'un cos legislatiu no es pot oposar a la primacia incondicional de la Constitució. En definitiva,

l'ordenament jurídic, amb la Constitució al capdavant, no pot ser considerat límit de la democràcia, sinó precisament la seva garantia.

En base a aquests tres conceptes, la Sentència declara la inconstitucionalitat i nul·litat de la Resolució del Parlament de Catalunya, atès que vulnera tant la Constitució (articles 1.1, 1.2, 2, 9.1 i 168) com l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) (articles 1 i 2.4), en els termes següents:

- La Resolució desconeix i vulnera les normes constitucionals que atribueixen al poble espanyol la sobirania nacional i que afirmen la unitat de la nació espanyola, titular d'aquesta sobirania (articles 1.2 i 2 CE).
- El Parlament no pot erigir-se en font de legitimitat jurídica i política, fins atribuir-se la potestat de vulnerar l'ordre constitucional que fonamenta la seva autoritat. Per al Tribunal Constitucional, actuant d'aquesta manera, el Parlament de Catalunya soscava el seu fonament constitucional i estatutari (articles 1 i 2.4 EAC), en sostreure's de tota vinculació a la Constitució i a l'ordenament jurídic, i atempta contra les bases de l'Estat de Dret i la norma que declara la subjecció de tothom a la Constitució (articles 1.1 i 9.1 CE).
- Finalment, la Resolució infringeix el procediment de reforma constitucional (article 168 CE), atès que no segueix la via constitucionalment establerta per abordar una redefinició de l'ordre constitucional com la que pretén.

Els preceptes constitucionals i estatutaris assenyalats, en què es basa la declaració d'inconstitucionalitat, són, essencialment, els mateixos que també van fonamentar la in-

constitucionalitat del principi primer –que proclamava el caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà del poble de Catalunya– de la Resolució del Parlament de Catalunya 5/X, de 23 de gener de 2013, per la qual s'aprova la

Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya. Únicament apareix, com a nou precepte esmentat com a infringit, l'article 1.1 de la Constitució, que proclama l'Estat social i democràtic de dret.

Cal fer notar que, com a conseqüència de l'anàlisi de la Resolució en el seu conjunt, la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat s'estén també a l'annex incorporat a la Resolució, no per la seva eventual incompatibilitat amb les determinacions constitucionals o estatutàries, sinó perquè les mesures que preveu que es requereixen del futur govern ho fan sobre la proclamació que el Parlament fa de si mateix com a dipositari de la sobirania i l'expressió del poder constituent. Per al Tribunal Constitucional, les mesures encomanades al futur govern ho són des d'una posició aliena a l'ordenament constitucional i contravenen tot comportament conseqüent amb aquell per part del Govern de la Generalitat.

Amb aquest plantejament, el Tribunal Constitucional no només no entra a analitzar la constitucionalitat de les mesures previstes en l'annex, sinó que dota d'una major duresa o contundència a la Sentència, en la mesura que la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat acaba afectant tot el contingut de la Resolució, amb la qual cosa aquesta és eliminada, en la seva integritat, de l'ordenament parlamentari. Aquest és un punt de notable rellevància si el comparem amb l'STC 42/2014, de 25 de març, que només va declarar la inconstitucionalitat i nul·litat del principi primer, anomenat "Sobirania", de la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya, aprovada per la Resolució 5/X, de 23 de febrer de 2013, i que va entendre que altres apartats de la Declaració que havien estat impugnats eren susceptibles d'una lectura de conformitat amb la Constitució. El Tribunal, doncs, en la Sentència objecte d'anàlisi, no troba cap contingut de la Resolució del Parlament de Catalunya que s'ajusti al bloc de la constitucionalitat.

La Sentència afecta tot el contingut de la Resolució 1/XI, incloent-hi l'annex que encomana mesures al nou govern



El conseller Raül Romeva en el debat de la proposta de resolució. Foto: Parlament de Catalunya (Job Vermeulen)

En qualsevol cas, cal fer notar que algunes de les mesures previstes en l'annex anul·lat de la Resolució 1/XI, de 9 de febrer de 2015, se situen en àmbits materials de competència exclusiva –com l'habitatge- o compartida –com l'educació- de la Generalitat, i que la seva lectura singularitzada no posa de manifest que contravinguin l'ordenament constitucional⁷. El *modus procedendi* del Tribunal, però, és analitzar la Resolució com un tot i concloure que les mesures estan viciades d'inconstitucionalitat en adreçar-se al nou govern des d'una posició aliena a l'ordenament constitucional.

Diversos passatges de la Sentència apunten a la reforma constitucional com la via per canalitzar els objectius polítics que persegueix la Resolució del Parlament

Un altre aspecte que pot ser destacat de la sentència STC 259/2015, de 2 de desembre, el trobem en els diversos passatges que apunten a la reforma constitucional com a via per analitzar els objectius polítics que persegueix la Resolució del Parlament de Catalunya. En aquest sentit, el Tribunal reitera el seu plantejament que es contenia en anteriors pronunciaments, com ara les SSTC 103/2008, d'11 de setembre, i 42/2014, de 2 de març, en el sentit

que la Constitució admet la seva revisió total –no hi ha clàusules d'intangibilitat. A més, recollint la reflexió formulada en l'STC 42/2014, de 25 de març, torna a insistir que la reforma constitucional pot ser proposada per una comunitat autònoma en virtut del que estableixen els articles 87.2 i 166 de la Constitució. El Tribunal, doncs, continua suggerint que els objectius que persegueix la voluntat política manifestada en les declaracions adoptades pel Parlament de Catalunya es poden canalitzar a través d'una reforma constitucional, que podria ser proposada pel mateix Parlament de Catalunya.

Aquest plantejament del Tribunal Constitucional, que, des d'una perspectiva estrictament formal, apunta a l'existència d'una via a través de la qual es podrien posar, en principi, els fonaments perquè les aspiracions d'autogovern manifestades pel Parlament de Catalunya poguessin ser –almenys en teoria- completament implementades, dona peu a analitzar tant el marc normatiu a què s'hauria d'ajustar l'admissibilitat d'una proposta de reforma constitucional, eventualment formulada pel Parlament de Catalunya, com els antecedents vinculats a l'exercici de les facultats autonòmiques de participació en el procediment legislatiu estatal previstes en l'article 87.2 CE. No es pot obviar, en aquest sentit, que les normes –incloent-hi les constitucionals- i els processos normatius que les generen no operen en el buit, sinó que s'insereixen, més àm-

⁷ Fins i tot, l'apartat 1 de la Resolució podria arribar a considerar-se com a no viciat d'inconstitucionalitat en la mesura que es limita a dur a terme una constatació del resultat de les eleccions del dia 27 de setembre de 2015.

pliment, en un ordenament integrat tant pel conjunt de disposicions legítimament aprovades com pels usos normatius i interpretatius a què s'han ajustat els poders públics en crear-les i en aplicar-les.

Respecte del marc normatiu, cal tenir en compte que el règim d'admissibilitat d'una iniciativa legislativa autonòmica que tingui per objecte una reforma constitucional no presenta unes especificitats diferenciades respecte de qualsevol altra iniciativa autonòmica vinculada al procediment legislatiu ordinari⁸. Això significa que les institucions estatals poden optar, de forma legítima, per no tramitar les eventuais iniciatives que pugui presentar una comunitat autònoma, ja sigui mitjançant el rebuig per part del Govern de l'Estat a la seva tramitació com a projecte de llei, ja sigui mitjançant el refús per part del Congrés dels Diputats a la seva presa en consideració⁹. És oportú, en aquest punt, recordar el que va sostenir el Tribunal Constitucional en l'STC 42/2014, de 25 de març, en el sentit que si una comunitat autònoma formulés una iniciativa de reforma constitucional (articles 87.2 i 166 CE), el Parlament espanyol "deberá entrar a considerarla". Aquesta asserció, malgrat la seva rotunditat, no es pot desvincular del marc normatiu al qual s'acaba de fer referència, atès que la normativa a què s'hauria d'ajustar una eventual proposta de reforma constitucional formulada per un parlament autonòmic no garanteix la seva tramitació

completa, per tal com podria no arribar al Congrés –per exemple, en el cas que prenguéssin la forma de projecte de llei a ser adoptat per part del Govern de l'Estat, si aquest la refusés o bé ser rebutjada pel Congrés en el tràmit de presa en consideració de les iniciatives legislatives formulades pels parlaments autonòmics¹⁰.

De fet, els antecedents parlamentaris relatius a les iniciatives legislatives impulsades per les comunitats autònomes davant del Congrés dels Diputats reflecteixen que aquest procediment ha culminat poques vegades en l'aprovació d'una llei per part de les Corts Generals. Així es fa palès en el fet que, d'un total de 214 expedients parlamentaris que, des de l'inici de l'activitat del Congrés (1978) fins a la legislatura finalitzada l'any 2015, deriven d'iniciatives legislatives de parlaments autonòmics, només 10 (el 4,6%) van culminar amb l'aprovació d'una llei¹¹.

¹⁰ Cal fer notar que a hores d'ara està en tramitació al Congrés dels Diputats una proposta de reforma constitucional, presentada per la Junta General del Principat d'Astúries el 16 d'octubre de 2014, que afecta els articles 87.3, 92 i 166 de la Constitució (Butlletí Oficial de les Corts Generals. Congrés dels Diputats, núm. B-194-1, de 24.10.2014). La proposta de reforma constitucional –que té per objecte reconèixer la iniciativa ciutadana per demanar la convocatòria d'un referèndum, decidir sobre la derogació d'una llei o sol·licitar la reforma constitucional– no ha estat encara sotmesa al tràmit de presa en consideració.

¹¹ Les dues disposicions aprovades més recentment corresponen als anys 1998 i 1999. A això, cal afegir-hi que les iniciatives reeixides s'insereixen en uns àmbits materials molt acotats: alteració de límits provincials o de la denominació de províncies (Llei orgànica 15/1995, de 27 de desembre, sobre alteració dels límits provincials consistent en la segregació del municipi de Gàtova de la província de Castelló i la seva agregació a la de València; Llei 2/1998, 3 de març, sobre el canvi de denominació de les províncies de La Corunya i Orense); protecció de l'observació astronòmica (Llei 31/1988, de 31 d'octubre, sobre protecció de la qualitat astronòmica dels observatoris de l'Institut d'Astrofísica de Canàries); exigències tècniques normatives (Llei orgànica 12/1994, de 24 de març, per la qual es deroga la Llei orgànica 12/1982, de 10 d'agost, de transferències a la Comunitat Autònoma Valenciana de competències de titularitat estatal); declaració de parcs nacionals (Llei 30/1987, de 18 de desembre, d'ordenació de les competències de l'Estat per a la protecció de l'arxipèlag de les Illes Columbretes; Llei 14/1991, de 29 d'abril, de creació del Parc Nacional Marítim-Terrestre de l'Arxipèlag de Cabrera;

⁸ L'article 146.1 del Reglament del Congrés dels Diputats estableix que els projectes i proposicions de reforma constitucional a què es refereixen els articles 166 i 167 de la Constitució es tramitaran d'acord amb les normes establertes en aquell Reglament per als projectes i proposicions de llei, si bé –en el cas que tinguin el seu origen en el mateix Congrés– hauran de ser subscriïdes per dos grups parlamentaris o per una cinquena part dels diputats.

⁹ L'article 127 del Reglament del Congrés dels Diputats estableix que les proposicions de llei de les comunitats autònomes –i les d'iniciativa popular– seran examinades per la Mesa del Congrés a l'efecte de verificar el compliment dels requisits legalment establerts. Si els compleixen, la seva tramitació s'ajustarà al que estableix l'article 126 del mateix Reglament, que inclou un tràmit previ de presa en consideració per part del Ple del Congrés dels Diputats.

Més recentment, cal recordar que el Congrés dels Diputats va rebutjar la presa en consideració de la proposta de Llei orgànica, presentada pel Parlament de Catalunya, de delegació en la Generalitat de la competència per autoritzar, convocar i celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya¹².

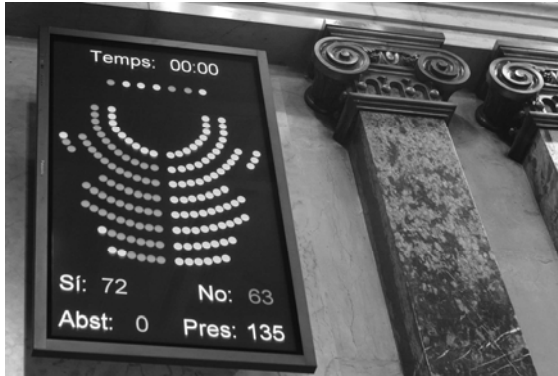


Foto: Parlament de Catalunya (Job Vermeulen)

Les dades exposades¹³ tenen la virtualitat d'indicar quin és el marc normatiu aplicable a l'admissibilitat d'una eventual proposta de reforma constitucional proposada pel Parlament de Catalunya i quins han estat els usos seguits pel Congrés dels Diputats davant la

Llei 3/1999, d'11 de gener, per la qual es crea el Parc Nacional de Sierra Nevada); relacions entre el Defensor del Poble i les figures autonòmiques anàlogues (Llei 36/1985, de 6 de novembre, per la qual es regulen les relacions entre la institució del Defensor del Poble i les figures similars en les diferents comunitats autònomes). El Parlament de Catalunya ha vist com només una de les propostes formulades –que, a més, no presentava una especial singularitat, ja que era coincident amb dues altres propostes de les Corts d'Aragó i del Parlament d'Andalusia– va ser aprovada per les Corts Generals com a Llei: la Llei 36/1985, de 6 de novembre, per la qual es regulen les relacions entre la institució del Defensor del Poble i les figures similars en les diferents comunitats autònomes.

¹² El Congrés dels Diputats va rebutjar *a limine* la presa en consideració de la proposta de Llei orgànica. El resultat de la votació va ser de 297 vots en contra de prendre en consideració la Proposició de Llei orgànica, 47 vots a favor i 1 abstenció (Diari de sessions del Congrés dels Diputats núm. 192, de 8 d'abril de 2014).

¹³ Es podria afegir que la Constitució espanyola, malgrat no tenir clàusules d'intangibilitat, s'ha configurat a la pràctica com una constitució rígida, tal com demostra el fet que només hagi estat modificada dues vegades, i no per iniciativa pròpia, sinó per exigències d'aplicació del dret europeu o de les institucions europees. Per tant, la no-intangibilitat no ha estat sinònim, a la pràctica, de flexibilitat en la reforma constitucional.

presentació d'iniciatives legislatives autonòmiques, tot i que en cap cas no poden servir, òbviament, per prejudicar la viabilitat o l'èxit de la via de la reforma constitucional eventualment impulsada pel Parlament de Catalunya.

2. Efectes de la Sentència

Els efectes de la Sentència poden ser analitzats des d'un doble vessant: des de l'àmbit subjectiu, pel que fa als subjectes obligats a complir-la; i des de l'àmbit objectiu, respecte de les actuacions que poden esdevenir inviables com a conseqüència de la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat continguda en la Sentència.

En relació amb el primer vessant –els subjectes obligats per la Sentència–, les disposicions reguladores dels processos constitucionals determinen la plena eficàcia i la condició de vinculants de les sentències que dicta el Tribunal, tant respecte de qualsevol persona (article 164.1 CE¹⁴) com, més concretament, respecte dels poders públics (article 38.1 LOTC), que estan específicament obligats a complir el que el Tribunal Constitucional resolgui (article 87.1 LOTC). Òbviament, doncs, els diputats del Parlament de Catalunya i els membres del Govern de la Generalitat –als quals s'adreçava la Resolució parlamentària– resten específicament obligats a complir-la.

Pel que fa al segon vessant, la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat suposa que la Resolució és eliminada de l'ordenament parlamentari i, en conseqüència, perd, des del punt de vista jurídic, la força inherent a qualsevol resolució parlamentària d'impuls de l'acció política i de govern. A més a més, la Sentència també posa de manifest quins són els aspectes de les actuacions dels poders públics –als quals encoratjava la Resolució– que se situen més enllà dels límits constitucionals i que, en conseqüència, no poden ser implementats.

¹⁴ L'article 164.1 CE estableix que les sentències del Tribunal Constitucional que no es limitin a l'estimació subjectiva d'un dret tenen plens efectes davant tothom.

La conjunció d'aquests dos vessants implica que, d'acord amb l'ordenament jurídic vigent, si eventualment es duguessin a terme actuacions que suposessin un desconeixement de la Sentència, el Tribunal Constitucional podria fer ús de les facultats que li atorga la llei orgànica que el regula per vetllar pel compliment efectiu de les seves resolucions (article 92 LOTC).

En qualsevol cas, més enllà dels aspectes purament normatius als quals s'acaba de fer referència, es planteja la qüestió de fins a quin punt el Parlament de Catalunya i, en general, les institucions catalanes, poden dur a terme actuacions que puguin presentar algun punt de connexió amb el contingut de la resolució parlamentària declarada inconstitucional i nul·la. En aquest punt, és oportú remetre's al sòlid Informe jurídic sobre els efectes de la suspensió i de la declaració de nul·litat de la Resolució 1/XI, elaborat pel lletrat major del Parlament de Catalunya en data 15 de desembre de 2015.

En aquest informe es destaca, entre altres punts, que l'exercici de les funcions parlamentàries està garantit directament per l'Estatut, el Reglament del Parlament de Catalunya i les lleis, i no pot quedar condicionat per la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat de la Resolució parlamentària. En conseqüència, el fet que futures iniciatives parlamentàries puguin tenir connexió material amb la Resolució 1/XI no en pot impedir ni l'exercici ni la tramitació¹⁵.

Més concretament, pel que fa a les iniciatives legislatives, l'Informe apunta que el test d'admissió a tràmit per part de la Mesa s'ha de circumscriure normalment, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional, a

verificar-ne els requisits formals d'adequació al Reglament, i no inclou l'emissió de judicis d'oportunitat sobre el seu contingut material. En aquest sentit, l'Informe recorda que la jurisprudència constitucional també ha fet referència en alguns casos a la possibilitat que les meses parlamentàries puguin ampliar el test d'admissió al contingut material de les iniciatives per tal de determinar el procediment parlamentari que caldria seguir o, fins i tot, per rebutjar *a limine* iniciatives palesament contràries a la Constitució^{16 17}.

Per tant, tot seguint l'informe del lletrat major, cal entendre que les institucions catalanes poden dur a terme actuacions que presentin algun punt de connexió material amb el contingut de la Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sempre que aquestes actuacions trobin empara en les competències que corresponen a la Generalitat de Catalunya. Dit en altres paraules, el fet que la Resolució 1/XI faci

¹⁶ L'informe precisa que el Tribunal Constitucional considera aquesta extensió del test d'admissió que duen a terme les meses parlamentàries com una facultat, més que no pas com una obligació, en coherència amb la necessitat de preservar el dret general d'iniciativa d'acord amb l'article 23 CE i amb el fet que l'acte d'admissió només comporta l'obertura d'un procediment que no exclou modificar el contingut de la iniciativa, ni tampoc canviar, si escau, el procediment parlamentari seguit inicialment.

¹⁷ Recentment, l'STC 10/2016, d'1 de febrer, ha recordat aquesta doctrina en els termes següents: "Por tanto, conforme a lo dicho y con carácter general, las Mesas han de abstenerse de realizar un pretendido juicio de constitucionalidad acerca de los contenidos de las propuestas de ley, admitiendo a trámite cuando se cumplan todas las formalidades reglamentariamente establecidas (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2). Pero no puede olvidarse tampoco que, excepcionalmente, en la STC 95/1994, de 21 de marzo (FJ 4) admitimos la posibilidad de rechazar una propuesta de ley cuando sea "contraria a la Constitución o ajena a las competencias atribuidas al ordenamiento en cuyo seno pretende integrarse", exigiéndose para ello, con base en lo dispuesto en la STC 205/1990, de 13 de diciembre, que "la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes". Fuera de dichos supuestos excepcionales, correspondería al Pleno de la Cámara rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir, pese a ello, su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 4)."

¹⁵ Tanmateix –puntualitza l'Informe–, els efectes de la Sentència del Tribunal Constitucional i la seva obligació de compliment per part del Parlament sí que afectarien la tramitació i l'adopció de resolucions o actes parlamentaris de naturalesa anàloga a la Resolució declarada inconstitucional i nul·la o de contingut coincident o molt semblant, especialment d'aquelles que insisteixin a concretar el projecte polític que expressa la Resolució 1/XI, prescindint de la reforma constitucional.

referència a determinats àmbits materials com a objecte de l'acció dels poders públics catalans no impedeix que aquests puguin emprendre actuacions o adoptar decisions que afectin, directament o indirectament, aquests àmbits materials, sempre que aquest inici d'actuacions o adopció de decisions s'ajusti a l'àmbit de competències de la Generalitat i s'insereixin legítimament en l'ordenament vigent. Entendre que ni tan sols això seria possible suposaria limitar de forma indeguda, sense emparament constitucional, l'àmbit d'actuació dels poders públics catalans i, més específicament, les funcions que corresponen al Parlament de Catalunya com a seu del debat polític (article 55.2 EAC) i com a institució que exerceix la potestat legislativa (articles 152.1 CE i 55.2 EAC).

La declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat suposa que la Resolució 1/XI és eliminada de l'ordenament parlamentari i perd la força inherent a qualsevol resolució parlamentària d'impuls de l'acció política i de govern

El plantejament exposat és també coherent amb la doctrina de l'STC 259/2015, de 2 de desembre, que posa èmfasi a destacar que existeix la més àmplia llibertat per exposar i defensar públicament totes les concepcions ideològiques, incloent-hi les que pretenguin atribuir a una col·lectivitat la condició de comunitat nacional¹⁸; per al Tribunal Constitucional, el debat públic, dins o fora de les institucions, sobre aquests projectes polítics o sobre qualssevol altres que propugnessin una reforma constitucional, gaudeix d'una completa llibertat. En aquest sentit, el Tribunal reitera la seva distinció entre la realització d'activitats preparatòries vinculades a plantejaments de concepcions que pretenguin modificar l'ordre constitucional, d'una banda, i l'intent de la seva consecució efectiva, de l'altra¹⁹. Les primeres –les activitats– poden dur-se a terme sem-

pre que no es vulnerin els principis democràtics, els drets fonamentals o la resta dels mandats constitucionals; el segon –l'intent de materialització efectiva– ha de dur-se a terme en el marc dels procediments de reforma de la Constitució.



© Archivo TC

És cert que el Tribunal Constitucional, a la pràctica, ha desvirtuat aquesta doctrina amb algunes resolucions recaigudes sobre determinades actuacions que podrien haver estat considerades activitats preparatòries vinculades a concepcions que pretenien la modificació de l'ordre constitucional²⁰. Tanmateix, és

de març, va declarar la constitucionalitat de les referències al dret a decidir contingudes en la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya. El "dret a decidir dels ciutadans de Catalunya" va ser entès pel Tribunal Constitucional com una aspiració política a la qual podia arribar-se mitjançant un procés ajustat a la legalitat constitucional i amb respecte als principis de legitimitat democràtica, pluralisme, i legalitat, proclamats a la Declaració en estreta relació amb el dret a decidir.

²⁰ En són els exemples més clars les interlocutòries del Tribunal Constitucional 182 i 186/2015, de 3 de novembre. La primera manté la suspensió de diverses disposicions de la Llei del Parlament de Catalunya 3/2015, d'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives, impugnades mitjançant un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern de l'Estat; es tracta de les disposicions addicionals 22 (Pla director de l'Administració tributària de Catalunya), 23 (Inventari del patrimoni de les administracions públiques de Catalunya), 24 (Catàleg d'infraestructures estratègiques), 25 (Creació de l'Agència Catalana de la Protecció Social) i 26 (Pla director relatiu als sectors de l'energia, de les telecomunicacions i els sistemes d'informació i del transport ferroviari).

La Interlocutòria 186/2015, de 3 de novembre, dictada en un conflicte de competència interposat pel Govern de l'Estat, manté la suspensió tant del Decret de la Generalitat de Catalunya 16/2015, de 24 de febrer, pel qual es

¹⁸ En aquest sentit ja s'havia pronunciat l'STC 31/2010, de 28 de juny.

¹⁹ En el mateix sentit es pronuncien les SSTC 42/2014, de 25 de març; 31/2015, de 25 de febrer, i 138/2015, d'11 de juny. És oportú posar especialment en relleu que el Tribunal Constitucional, en la Sentència 42/2014, de 25

raonable continuar entenent que la doctrina constitucional esmentada, reafirmada en l'STC 259/2015, empara i dona cobertura –sempre que es respectin els requisits assenyalats pel Tribunal– a la realització d'actuacions preparatòries de plantejaments que se situïn més enllà de l'ordre constitucional, especialment en el marc del Parlament de Catalunya, en la seva condició d'institució representativa de la voluntat popular i com a seu per excel·lència del debat polític. En qualsevol cas, hi ha elements que permeten sostenir que la qüestió resta oberta davant del Tribunal Constitucional.

3. Altres aspectes vinculats a la tramitació del procés constitucional

L'anàlisi de la Sentència 259/2015, de 2 de desembre, es pot completar amb l'estudi d'altres aspectes vinculats a la seva tramitació i resolució que són especialment interessants perquè contribueixen a reflectir la singularitat del procés constitucional seguit. Ens referim a la celeritat en la resolució del procés, al contingut de la providència d'admissió de la impugnació i al caràcter unànim de la Sentència.

3.1. La celeritat en la resolució del procés

Un aspecte que cal destacar d'aquesta Sentència no està lligat al seu contingut, sinó que està vinculat al seu *iter* processal, en què es posa de manifest que la formulació de la impugnació i la tramitació es van dur a terme amb una celeritat extraordinària.

En aquest sentit recordem que si la Resolució del Parlament de Catalunya 1/XI va ser adoptada el dia 9 de novembre, dos dies després –l'11 de novembre– la impugnació va ser admesa a tràmit pel Tribunal Constitucional, malgrat que en aquesta tramitació hi intervenien diversos òrgans estatals caracteritzats per la seva notable càrrega de treball i per la seva subjecció a rigorosos protocols procedimen-

tals que no faciliten l'agilitat en la presa de decisions. Ens referim al Govern de l'Estat –el cim del poder executiu–, l'Advocacia de l'Estat –alt òrgan d'assessorament jurídic de l'Administració de l'Estat–, el Consell d'Estat –suprem òrgan consultiu del Govern de l'Estat– i el Tribunal Constitucional –òrgan que administra la justícia constitucional.

Veiem tot seguit, amb dades i dates concretes, la rapidesa que va caracteritzar la formulació i la tramitació de la impugnació.

El mateix dia en què el Parlament adopta la Resolució 1/XI –el 9 de novembre–, el president del Govern de l'Estat demana el preceptiu dictamen al Consell d'Estat previ a la formulació de la impugnació de la Resolució davant del Tribunal Constitucional; l'endemà mateix –el 10 de novembre–, el Consell d'Estat aprova el seu dictamen²¹. El dia 11 de novembre va ser especialment intens: en primer lloc, s'adopta per part del Consell de Ministres –celebrat de forma extraordinària i amb un únic punt de l'ordre del dia– l'acord per a la impugnació de la Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya. En la mateixa data, l'Advocacia de l'Estat presenta en representació del Govern de l'Estat i davant del Tribunal Constitucional, l'escrit d'impugnació de la Resolució del Parlament de Catalunya. El mateix 11 de novembre, es reuneix el Ple del Tribunal Constitucional per admetre a tràmit la impugnació, alhora que concedeix un termini de 10 dies al Parlament de Catalunya per personar-se i formular-hi les al·legacions que considerés

²¹ Cal fer notar que l'Estat fins i tot va contractar el serveis d'un notari per donar fe del desenvolupament de la sessió del Parlament de Catalunya en què es va debatre la Resolució. Així es reflecteix en el Dictamen del Consell d'Estat, que fa constar que l'expedient tramès pel president del Govern de l'Estat inclou "un acta notarial, otorgada el 9 de noviembre de 2015 a requerimiento de la Abogacía General del Estado "para prueba documental", en la que se deja constancia del desarrollo de la sesión del Pleno del Parlamento de Cataluña celebrada a las diez horas de la misma fecha y de los acuerdos adoptados en ella en relación con la Resolución antes transcrita, se da fe de la correspondencia con la realidad de la grabación multimedia de la sesión que la acompaña y se incorpora la información sobre la Resolución que se publicó en la página web del Parlamento de Cataluña".

crea el Comissionat per a la Transició Nacional, com del Pla executiu per a la preparació de les estructures d'Estat i del Pla d'infraestructures estratègiques.

procedents, tràmit que el Parlament va complir mitjançant la presentació, el 27 de novembre, d'un escrit d'al·legacions²².

La resolució del procés també va ser extremadament accelerada. Per providència d'1 de desembre de 2015 –4 dies després de la presentació de les al·legacions per part del Parlament de Catalunya–, el Tribunal acorda assenyalar per a la deliberació i votació de la Sentència l'endemà mateix, el 2 de desembre. Finalment, la Sentència és aprovada en aquesta data: es tracta de l'STC 259/2015, de 2 de desembre –l'única sentència dictada aquest dia.

Per tant, en un període de 22 dies es va tramitar i resoldre la impugnació presentada. L'extraordinària celeritat que ha caracteritzat la tramitació i resolució del procés es fa potser més evident si la contrastem amb els temps que el Tribunal Constitucional ha emprat, habitualment, per tramitar i resoldre una gran part de controvèrsies competencials que se li han plantejat. Prenent com a referència les sentències dictades en un període recent de quatre anys (2011 a 2014) que resolen processos amb contingut competencial (recursos d'inconstitucionalitat, conflictes de competència i qüestions de constitucionalitat), podem comprovar com 70 sentències han estat dictades havent passat més de 10 anys des de l'inici i tramitació del procés constitucional²³, men-

tre que 58 sentències més han estat dictades un cop transcorreguts més de 9 anys²⁴. No obstant això, és cert que els darrers anys –especialment a partir del 2015– el Tribunal ha resolt diverses controvèrsies competencials en uns terminis més reduïts, però sense acostarse a la brevetat del procés constitucional de què ha estat objecte la Resolució 1/XI.

3.2. El contingut de la providència d'admissió de la impugnació

La providència del Tribunal Constitucional per la qual s'admet la impugnació i se suspèn la Resolució del Parlament de Catalunya²⁵ també presenta alguna nota que li confereix una especial singularitat.



Foto: Parlament de Catalunya

²² En canvi, la providència del Tribunal Constitucional per la qual es va admetre la impugnació contra la Resolució del Parlament de Catalunya 5/X, de 23 de gener de 2013, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya, va concedir al Parlament de Catalunya un termini més ample de 20 dies per formular-hi al·legacions. Recordem que l'article 64.1 LOTC –aplicable en virtut de la remissió de l'article 77 LOTC– indica que, en un termini de 10 dies, el Tribunal ha de comunicar al Govern o òrgan autònom corresponent la iniciació del conflicte i assenyalar el termini, que en cap cas pot ser superior a 20 dies, perquè hi aportï els documents i les al·legacions que consideri convenients.

²³ El cas extrem són dos processos constitucionals que van haver d'esperar més de tretze anys a ser resolts. Es tracta de les SSTC 6/2012, de 18 de gener (que resol el conflicte de competència interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra les ordres del conseller d'Educació i Cultura de la Diputació General d'Aragó de 8 d'agost de 1997 i 10 de febrer de 1998, relatives a l'exercici del dret de retracte respecte de determinats béns procedents del monestir de Sixena), i 80/2012, de

18 d'abril (que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern de l'Estat contra l'article 16.6 de la Llei del Parlament Basc 14/1998, d'11 de juny, de l'esport).

²⁴ La lentitud del Tribunal Constitucional també ha tingut reflex en la tramitació d'alguns recursos d'empara, fins al punt que el Tribunal Europeu de Drets Humans ha condemnat l'Estat espanyol per la demora en què ha incorregut el Tribunal Constitucional en resoldre algun d'aquells recursos (sentències del Tribunal Europeu de Drets Humans Aparicio c. Espanya, d'11 d'octubre de 2001, i Soto Sánchez c. Espanya, de 25 de novembre de 2003).

²⁵ La suspensió de la Resolució del Parlament de Catalunya va produir efectes des de la data de la interposició del recurs per a les parts en el procés, i des de la publicació en el BOE per a tercers (BOE núm. 271, de 12 de novembre de 2015). En canvi, recordem que la suspensió de la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, de 23 de gener de 2013, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya, tenia només una data de producció d'efectes: el dia de la interposició de la impugnació (BOE núm. 112, de 10 de maig de 2013).

En efecte, la providència el Tribunal acorda notificar la resolució de suspensió a la presidenta del Parlament, als membres de la Mesa i al seu secretari; al president de la Generalitat i al seu Consell de Govern; se'ls adverteix del seu deure d'impedir o paraitzar qualsevol iniciativa que suposés ignorar o eludir la suspensió acordada, i se'ls fan avinents les eventuals responsabilitats, incloent-hi la penal, en què podrien incórrer.

Aquesta notificació personal i els advertiments que es contenen en la providència estimaven parcialment la petició formulada per la representació de l'Estat en el seu escrit d'impugnació²⁶. Aquesta era una petició sense precedents, que presentava un marcat caràcter preventiu i que s'emparava de forma dubtosa en la reforma de la LOTC duta a terme per la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'Estat de dret. I diem 'dubtosa' perquè la reforma de la Llei orgànica del Tribunal habilita les parts per promoure un "incident d'execució" per proposar mesures d'execució per tal de garantir el compliment de les resolucions del Tribunal (article 92.3 LOTC), però no per impulsar en l'escrit d'inici del procés constitucional l'adopció de mesures preventives que tinguin per finalitat garantir, amb caràcter precautori, que es respecti una resolució adoptada pel Tribunal Constitucional. Aquesta petició no

constitueix cap incident d'execució i, com s'ha dit, sembla dubtós que pugui trobar cobertura en la Llei orgànica del Tribunal.

No obstant això, el Tribunal acull parcialment la pretensió de la representació de l'Estat i adverteix amb la judicialització penal de la controvèrsia política²⁷. Especialment destacable és, també, que aquest advertiment s'adreça a les més altres institucions de Catalunya: el seu president –que té la més alta representació de la Generalitat–, el seu Govern –òrgan superior col·legiat que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat–, i la presidenta i els membres que integren la Mesa del Parlament –òrgan que representa el poble de Catalunya. Ens trobem, doncs, amb un advertiment especialment rellevant: la justícia constitucional adverteix de la potencial utilització del dret penal a una de les parts quan només s'ha formulat una impugnació i no s'ha dut a terme cap més tràmit que l'admissió de la impugnació. Dificilment, d'aquesta manera, podrà el Tribunal dotar-se de la suficient *auctoritas* –almenys per a la part a la qual s'adreça l'advertiment– per contribuir que la futura resolució del procés constitucional fos plenament convincent, amb independència del caràcter obligat del seu compliment.

En qualsevol cas, com s'ha indicat, el contingut de la providència planteja fonamentats dubtes sobre el seu encaix en la llei reguladora del Tribunal Constitucional. En aquest sentit, cal fer notar que el Tribunal empara la notificació personal als càrrecs del Parlament i del Govern de Catalunya en l'article 87.1 LOTC, en què s'indica que el Tribunal Constitucional podrà acordar la notificació personal de les

²⁶ L'escrit d'impugnació demanava, concretament, que en la notificació s'imposés a la presidenta del Parlament, als membres de la Mesa i al secretari general la prohibició expressa d'admetre a tràmit, ja fos per ser presa en consideració, ja fos per al debat o la votació escaients, cap iniciativa de caràcter legislatiu o de qualsevol altra naturalesa que, directament o indirectament, pretingués complir la Resolució suspesa; per al president de la Generalitat i per al Consell de Govern demanava la prohibició de promoure cap iniciativa legislativa o de dictar cap norma amb caràcter reglamentari o de realitzar qualsevol altra actuació amb la mateixa finalitat.

No s'acull la pretensió de la representació del Govern de l'Estat que s'apercebés els càrrecs del Parlament de Catalunya i del Govern de la Generalitat de la suspensió de funcions, d'acord amb el previst a l'article 92.4.b LOTC, i que es procedís per delictes de desobediència dels mandats judicials en cas d'incompliment.

²⁷ No és sobrer fer notar que, un dies abans, el 5 de novembre de 2015, la Fiscalia de l'Audiència Nacional havia emès unes directrius, adreçades a diversos òrgans de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya amb responsabilitats policials, comminant-los a posar en el seu coneixement –a efectes de determinar la responsabilitat penal que fos procedent– qualsevol acord o presa de decisió en què es fes cas omís de la decisió del Tribunal Constitucional que invalidés i deixés sense efecte la "resolució parlamentària en la que se acuerde iniciar el proceso de independencia del territorio autonómico catalán".

seves resolucions a qualsevol autoritat o empleat públic que consideri necessari. En canvi, la providència no indica en quin precepte de la LOTC s'empara la formulació dels apercebiments i advertiments que també s'hi contenen, segurament perquè és dubtós que s'insereixi correctament en la normativa processal constitucional pels motius que tot seguit s'exposaran.

En primer lloc, l'apercebiment penal –a autoritats, parlamentaris, funcionaris públics– no és una mesura regulada expressament en la LOTC amb caràcter general, sinó que aquesta Llei només preveu que el Tribunal Constitucional pugui deduir testimoniatge de particulars per exigir responsabilitat penal en cas que es constati que una resolució constitucional està sent incomplerta (article 92.4.d LOTC). En segon lloc, l'advertiment del “deure d'impedir o paraitzar iniciatives que suposin ignorar o eludir la suspensió” tampoc no troba emparament explícit en les mesures regulades en la LOTC per vetllar per l'efectivitat de les resolucions del Tribunal, llevat que s'entengui que la genèrica previsió de l'article 92.1 LOTC, que assenjala que el Tribunal Constitucional pot adoptar les mesures d'execució necessàries, li permet fer aquest tipus d'advertiment amb caràcter preventiu o precautori, tot assumint de forma íntegra el plantejament de la part promotora del procés constitucional. En qualsevol cas, és prou significatiu que la providència del Tribunal no indiqui el precepte de la seva Llei reguladora que empara la formulació d'aquests advertiments.

3.3. El caràcter unànim de la Sentència

La Sentència 259/2015 no compta amb cap vot particular, és a dir, ha estat dictada de forma unànime. Aquesta unanimitat dels magistrats constitucionals ja es va produir en l'enjudiciament d'una altra resolució del Parlament de Catalunya relacionada amb el dret a decidir del poble de Catalunya –la Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya–, que va ser

parcialment declarada inconstitucional i nul·la per la Sentència 42/2014, de 25 de març²⁸.

Aquesta unanimitat en el dictat de la Sentència pot ser llegida, lògicament, com el resultat del consens assolit per la justícia constitucional en relació amb les iniciatives que es consideren relacionades amb el dret a decidir del poble de Catalunya²⁹. No és aquesta, però, l'única lectura que se'n pot extreure, sinó que també pot ser vista com un element que posa de manifest fins a quin punt la voluntat política manifestada per les institucions catalanes –i, singularment, pel Parlament de Catalunya– no pot trobar, en l'actual ordenament constitucional, una via d'implementació que no sigui altra que la reforma constitucional. Dit en altres paraules, l'actual ordenament constitucional no pot acollir, en la interpretació que en fa la justícia constitucional, la formulació i la implementació de les voluntats manifestades pel Parlament de Catalunya vinculades al dret a decidir del poble de Catalunya.

Aquest “desencontre” entre l'ordenament constitucional i els posicionaments adoptats pel Parlament de Catalunya –o per altres institucions catalanes– té com a òbvia conseqüèn-

²⁸ En ambdós casos, la unanimitat no deixa de sorprendre si es pren en consideració que recau sobre matèries que són ben lluny de ser incontrovertibles, com ara, i de forma rellevant, la possibilitat que una resolució parlamentària per la qual s'adopta un posicionament polític respecte del model i els condicionants d'articulació del poder polític a nivell territorial pugui ser objecte d'un procés constitucional.

²⁹ Igualment, també ha existit unanimitat en el si del Tribunal Constitucional en relació amb altres iniciatives que es consideraven vinculades, de forma directa o indirecta, a possibilitar una consulta al poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu. En aquest sentit, es pot fer esment de les sentències 31/2015, de 25 de febrer (Llei del Parlament de Catalunya 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana); 32/2015, de 25 de febrer (Decret del president de la Generalitat de Catalunya 129/2014, de 27 de setembre, així com els seus annexos, de convocatòria de la consulta no referendària sobre el futur polític de Catalunya), i 138/2015, d'11 de juny (actuacions de la Generalitat de Catalunya relatives a la convocatòria als catalans, les catalanes i les persones residents a Catalunya perquè manifestin la seva opinió sobre el futur polític de Catalunya el dia 9 de novembre de 2014).

cia l'eliminació de les normes i resolucions que contravinguin les disposicions que integren el bloc de la constitucionalitat. No obstant això, cal tenir en compte –i això també sembla clar– que la voluntat política que ha impulsat aquestes normes i resolucions continuarà existint amb tota probabilitat, i, en conseqüència, caldria cercar vies que permetessin canalitzar-la i donar-li resposta.



Foto: DGRIP

D'altra banda, cal assenyalar que la unanimitat assolida tampoc no pot ser interpretada com el reflex de l'existència d'una visió compartida i pacífica dels magistrats constitucionals sobre l'articulació del model territorial de descentralització política de l'Estat espanyol. Al contrari, els nombrosos vots particulars formulats els darrers anys en els processos constitucionals de caràcter competencial³⁰ posen de manifest

que el funcionament de l'Estat autònom continua presentant notables desajustos i generant visions contraposades que afecten negativament el règim d'autogovern de la Generalitat de Catalunya –i de les comunitats autònomes en general–, en la mesura que ha d'exercir les seves competències en un marc constitucional i estatutari que facilita la controvèrsia competencial i les posicions discrepants dels mateixos magistrats constitucionals³¹.

diment administratiu comú, el règim local, la llengua pròpia i el règim de recusació dels magistrats constitucionals.

d) 29 vots particulars formulats l'any 2014, que han recaigut en els àmbits següents: la potestat de foment en l'àmbit laboral, la formació professional, els ports, les unions de fet, la potestat tributària autònoma, el consum, les telecomunicacions, la planificació general de l'activitat econòmica, el règim energètic, la protecció del medi ambient, les universitats, la defensa de la competència, l'aplicabilitat de la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes al règim de finançament de la Comunitat Foral de Navarra, la sanitat, la protecció contra la contaminació acústica i les infraestructures de competència estatal, la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat dels espanyols en l'exercici dels seus drets constitucionals, la tutela financera dels ens locals, els títols acadèmics i professionals, l'estabilitat pressupostària, el règim estatutari dels funcionaris públics, les caixes d'estalvi, la sanitat, la legislació sobre productes farmacèutics, les mesures de control sobre l'activitat de les comunitats autònomes i el règim de suspensió de les lleis autonòmiques.

e) 22 vots particulars formulats l'any 2015, que han afectat els àmbits següents: la sanitat, la legislació sobre productes farmacèutics, el dret parlamentari, la potestat de foment en l'àmbit educatiu i en l'àmbit laboral, la potestat de coordinació financera de l'Estat, la potestat tributària autònoma, l'abast de la normativa bàsica, la sanitat animal, l'habitatge, els decrets llei autonòmics, el règim estatutari dels funcionaris públics, la formació professional, els recursos hídrics, la comissió bilateral de cooperació i les actuacions de negociació destinades a resoldre discrepàncies competencials, la legislació laboral, el règim jurídic de les administracions públiques, el règim d'inadmissió de les qüestions d'inconstitucionalitat i el règim de suspensió de les lleis autonòmiques.

L'any 2016, fins al mes de març, ja s'han formulat 9 vots particulars que han afectat les matèries següents: règim estatutari dels funcionaris públics, educació, autonomia universitària, règim energètic, protecció del medi ambient, servei meteorològic, planificació general de l'activitat econòmica, consum i serveis socials.

³¹ Alguns dels vots formulats posen en relleu que l'orientació que està caracteritzant les resolucions mitjançant les quals es dirimeixen les controvèrsies competencials estan sent notablement deferents amb els in-

³⁰ Les dades són les següents:

a) 3 vots particulars formulats l'any 2011, en relació amb el principi de prevalença de les normes de l'Estat, el principi de supletorietat del dret estatal i la potestat de foment en matèria d'educació universitària.

b) 19 vots particulars formulats l'any 2012, que han afectat matèries tan diverses com ara les especialitats processals derivades del dret substantiu de les comunitats autònomes, la defensa de la competència, l'esport, la llei orgànica i la distribució competencial, els espais naturals, el règim local i la seva interiorització per les comunitats autònomes insulars, l'aplicabilitat de la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes al règim de finançament de la Comunitat Foral de Navarra, les mutualitats de previsió social, les universitats privades, la potestat de foment en matèria de serveis socials, la legislació laboral, els serveis socials, la formació professional i el sector ferroviari.

c) 17 vots particulars formulats l'any 2013, que han afectat les matèries següents: la protecció contra la contaminació acústica i els aeroports d'interès general, la formació professional, la potestat de foment en matèria de serveis socials, les denominacions d'origen, les unions de fet, els recursos hídrics, l'urbanisme, el proce-

4. Reflexió final

Com a reflexió final, cal apuntar que els diversos processos jurisdiccionals seguits –principalment davant de la justícia constitucional, però també en l'àmbit penal³²– que tenen per objecte actuacions vinculades, directament o indirectament, al dret a decidir del poble de Catalunya, posen de manifest que la resposta que està rebent una demanda formulada de forma sostinguda, democràtica i pacífica per les institucions catalanes –i per un importantíssim sector de la ciutadania a la qual representen– se circumscriu exclusivament a l'aplicació mecànica del dret i al recurs als tribunals. No és agosarat afirmar –fins i tot sembla obligat dir-ho– que, davant d'aquest tipus de demandes, fonamentades en una sòlida voluntat d'autogovern, el dret hauria de ser interpretat –amb ple respecte pels seus enunciats normatius– de manera que fos possible canalitzar adequadament i de forma sa-

tisfactiva la voluntat manifestada de forma reiterada per les institucions catalanes en relació amb el dret a decidir del poble de Catalunya, en comptes de constituir-se en un mur infranquejable. Altres experiències comparades en què s'assumeix amb naturalitat que una part de l'Estat desitgi alterar el seu estatus polític –el cas del Regne Unit i d'Escòcia, i del Canadà i el Quebec, en són bons exemples– palesen que és possible arribar a punts de trobada comuns que permetin canalitzar la voluntat manifestada per una col·lectivitat, a través de les seves institucions, per tal de decidir per si mateixa el seu futur polític.

teressos de l'Administració de l'Estat. L'exemple més clar el constitueixen tres recents vots particulars formulats els anys 2014 i 2015 que fan esment, amb paraules molt contundents, a l'evolució que està experimentant la doctrina constitucional, que, separant-se de la interpretació consolidada de títols competencials o de l'aplicació de determinades pautes d'enjudiciament que havia seguit el Tribunal Constitucional, condueix –en expressió dels magistrats discrepants– a un constrenyiment de les competències autonòmiques que, si no és corregit, pot portar a l'erosió del sistema de distribució competencial establert per la Constitució (STC 107/2014, de 26 de juny, vot particular que formula la magistrada Adela Asua, al qual s'adhereix el magistrat Fernando Valdés; STC 161/2014, de 7 d'octubre, vot particular que formulen la magistrada Adela Asua i el magistrat Luis Ortega; STC 93/2015, de 14 de maig, vot particular que formula la magistrada Adela Asua). L'any 2016 continuen aquests mateixos posicionaments, com es pot comprovar en l'STC 62/2016, de 17 de març (vot particular que formulen la magistrada Adela Asua i el magistrat Fernando Valdés; vegeu també en aquesta Sentència l'interessant vot particular formulat per Juan Antonio Xiol, en relació amb l'anàlisi de la constitucionalitat del règim de protecció de les persones en situació de pobresa energètica aprovat per la Generalitat de Catalunya).

³² N'és un bon exponent el procediment penal que se segueix davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya arran de la querella presentada pel Ministeri Fiscal per la celebració del procés participatiu del dia 9 de novembre de 2014 sobre el futur polític de Catalunya. La querella es va adreçar contra el president de la Generalitat, la vicepresidenta del Govern i la consellera d'Ensenyament.

Anàlisi de la Sentència del Tribunal Constitucional 259/2015, de 2 desembre, relativa a la Resolució del Parlament de Catalunya 1/XI, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015

Gerard Martín i Alonso

Cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis Autònoms i professor associat de Dret Constitucional de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona

La Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 259/2015, de 2 de desembre, declara la inconstitucionalitat i nul·litat de la Resolució del Parlament de Catalunya 1/XI, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015. Per al Tribunal, es tracta d'una manifestació acabada de la voluntat de la cambra per iniciar un procés polític i té capacitat de produir efectes de naturalesa jurídica, malgrat el seu marcat caràcter polític.

En el judici de constitucionalitat, la Sentència posa èmfasi en tres conceptes nuclears. El primer és el principi segons el qual la sobirania nacional resideix únicament en el conjunt del poble espanyol i no se'n pot atribuir la titularitat a cap fracció o part del territori; el segon és el deure dels poders públics d'acatar la Constitució i desenvolupar les seves funcions d'acord amb el text constitucional i la resta de l'ordenament jurídic; i el tercer concepte es fonamenta en el plantejament que el principi democràtic no es pot desvincular de la primacia incondicional de la Constitució. Per a l'alt tribunal, la Constitució no pot ser considerada com a límit de la democràcia, sinó com la seva garantia.

L'autor assenyalava dos aspectes destacats de la Sentència. En primer lloc, que la declaració d'inconstitucionalitat i de nul·litat afecta tot el contingut de la Resolució, incloent-hi l'annex, que encomana mesures al nou Govern. En segon lloc, que diversos passatges apunten a la reforma constitucional com a via per canalitzar els objectius polítics que persegueix la Resolució del Parlament.

Pel que fa als efectes de la Sentència, l'article analitza un doble vessant: l'àmbit subjectiu i l'objectiu. Quant a l'àmbit subjectiu, els subjectes obligats per la Sentència són els diputats del Parlament i els membres del Govern de la Generalitat. Quant a l'àmbit objectiu, s'analitzen les actuacions que poden resultar afectades i esdevenir inviables com a conseqüència que la Resolució hagi quedat eliminada de l'ordenament parlamentari. Es planteja la qüestió de fins a quin punt el Parlament i les institucions catalanes poden dur a terme actuacions que puguin presentar algun punt de connexió amb el contingut de la Resolució 1/XI, atès que l'exercici de les seves funcions està garantit directament per l'Estatut d'autonomia, el Reglament del Parlament i les lleis.

L'article també analitza tres aspectes que reflecteixen la singularitat del procés constitucional seguit. Primer, la celeritat extraordinària amb què el Tribunal Constitucional ha resolt el procés: en només 22 dies. Segon, el contingut de la providència d'admissió de la impugnació,

que conté advertiments sobre les conseqüències en cas d'eventual incompliment, i que s'ha notificat de forma personal als càrrecs del Parlament i del Govern. Per acabar, el caràcter unànim de la Sentència, que es pot llegir com el resultat del consens de la justícia constitucional amb les iniciatives sobre el dret a decidir del poble de Catalunya, però que també evidencia que la voluntat política de les institucions catalanes no pot trobar una resposta en l'actual ordenament constitucional fora de la reforma constitucional.

Al final de l'article, l'autor fa una reflexió a partir d'experiències comparades que assumeixen amb naturalitat que una part de l'Estat desitgi alterar el seu estatus polític, com són el cas del Regne Unit i Escòcia, i del Canadà i el Quebec. Representen una mostra de la possibilitat de convergir per poder canalitzar la voluntat d'una col·lectivitat per decidir per si mateixa sobre el seu futur polític. En aquest sentit, assenyala que el dret hauria de permetre canalitzar les demandes de les institucions catalanes relatives al dret a decidir en comptes de constituir-se en un mur infranquejable.

Analisi dera Sentència deth Tribunalau Constitu- cionau 259/2015, de 2 deseme, tanhenta ara Resolucion deth Parlament de Catalonha 1/XI, de 9 de noveme de 2015, sus eth començament deth procès politic en Catalonha coma conse- qüència des resultats electoraus deth 27 de seteme de 2015

Gerard Martín i Alonso

Cap der Airau de Desenvolopament Autonomic der Institut d'Estudis Autonomics e professor associat de Dret Constitucional dera Facultat de Dret dera Universitat de Barcelona

Era Sentència deth Tribunalau Constitucional (STC) 259/2015, de 2 de deseme, declare era inconstitucionalitat e nullitat dera Resolucion deth Parlament de Catalonha 1/XI, de 9 de noveme de 2015, sus eth començament deth procès politic en Catalonha coma conseqüència des resultats electoraus deth 27 de seteme de 2015. Entath Tribunalau, se tracte d'ua manifestacion acabada dera voluntat dera cramba entà començar un procès politic e a capacitat de produsir efèctes de natura juridica, maugrat eth sòn mercat caractèr politic.

En jutjament de constitucionalitat, era Sentència soslinhe es tres concèptes nucleari. Eth prumèr ei eth principi qu'era sobeiranetat nacionau residís segons eth unicaments en ensemble deth pòble espanhòu e non ne pòt atribuir era titularitat a cap de fraccion o part deth territòri; eth dusau ei eth déuer des poders publics d'aubedir era Constitucion e desenvolopar es sues foncions cossent damb eth tèxte constitucional e era rèsta der ordenament juridic; e eth tresau concèpte se fonde en plantejament qu'eth principi democratic non se pòt desestacar dera primautat incondicionau dera Constitucion. Entath naut tribunau, era Constitucion non pòt èster considerada coma limit dera democracia, mès coma eth sòn gatge.

Er autor soslinhe dus aspèctes destacadi dera Sentència. En prumèr lòc, qu'era declaracion d'inconstitucionalitat e de nullitat tòque tot eth contengut dera Resolucion, en tot includir-i era annèxa, que mane mesures ath nau Govèrn. En dusau lòc, que diuèrsi passatges visen ara reforma constitucional coma via entà canalizar es objectius politics que perseguís era Resolucion deth Parlament.

Per arrepòrt as efèctes dera Sentència, er article analise un doble compausant: er encastre subjectiu e er objectiu. En çò que tanh ar encastre subjectiu, es subjèctes obligadi pera Sentència son es deputats deth Parlament e es membres deth Govèrn dera Generalitat. En çò que tanh ar encastre objectiu, s'analisen es accions que pòden resultar afectades e vier inviables coma conseqüència qu'era Resolucion age demorat eliminada der ordenament parlamentari. Se prepausa er ahèr d'enquia quin punt eth Parlament e es institucions catalanes pòden amiar a tèrme accions que poguen presentar bèth punt de connexion damb eth contengut dera Resolucion 1/XI, pr'amor qu'er exercici des sues foncions ei garantit dirèctaments per Estatut d'autonomia, eth Reglament deth Parlament e es leis.

Er article tanben analise tres aspèctes que rebaten era singularitat deth procès constitucional seguit. Prumèr, era celeritat extraordinària qu'eth Tribunal Constitucional a resolut eth procès: en solament 22 dies. Dusau, eth contengut dera providència d'admission dera impugnacion, que conten avertiments sus es conseqüències en cas d'eventual incompliment, e que s'a notificat de manèra personala as cargues deth Parlament e deth Govern. Fin finau, eth caractèr unanimitat dera Sentència, que se pòt lièger coma eth resultat deth consens dera justícia constitucional damb es iniciatiues sus eth dret de decidir deth pòble de Catalonha, mès que tanben hè evident qu'era voluntat politica des institucions catalanes non pòt trobar ua responsa en actual ordenament constitucional dehòra dera reforma constitucional.

Ena fin der article, er autor hè ua reflexion a partir d'experiències comparades qu'assumissen damb naturalitat qu'ua part der Estat desire alterar eth sòn estatut politic, coma son eth cas deth Reialme Unit e Escòcia, e de Canadà e Quebec. Representen ua mòstra dera possibilitat de convergir entà poder canalizar era voluntat d'ua collectivitat entà qu'era madeisha decidisque eth sòn futur politic. En aquest sens, soslinhe qu'eth dret deurièr permetèr de canalizar es demanes des institucions catalanes tanhentes ath dret a decidir enlòc de constituïr-se er un mur infranquible

Análisis de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, relativa a la Resolución del Parlamento de Cataluña 1 / XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015

Gerard Martín i Alonso

Jefe del Área de Desarrollo Autonómico del Instituto de Estudios Autonómico y profesor asociado de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 259/2015, de 2 de diciembre, declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución del Parlamento de Cataluña 1 / XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015. Para el Tribunal, se trata de una manifestación acabada de la voluntad de la cámara para iniciar un proceso político y tiene capacidad de producir efectos de naturaleza jurídica, a pesar de su marcado carácter político.

En el juicio de constitucionalidad, la Sentencia hace hincapié en tres conceptos nucleares. El primero es el principio según el cual la soberanía nacional reside únicamente en el conjunto del pueblo español y no se puede atribuir su titularidad a ninguna fracción o parte del territorio; el segundo es el deber de los poderes públicos de acatar la Constitución y desarrollar sus funciones de acuerdo con el texto constitucional y el resto del ordenamiento jurídico; y el tercer concepto se fundamenta en el planteamiento de que el principio democrático no se puede desvincular de la primacía incondicional de la Constitución. Para el alto tribunal, la Constitución no puede ser considerada límite de la democracia, sino su garantía.

El autor señala dos aspectos destacados de la Sentencia. En primer lugar, que la declaración de inconstitucionalidad y de nulidad afecta a todo el contenido de la Resolución, incluyendo el anexo, que encomienda medidas al nuevo Gobierno. En segundo lugar, que varios pasajes apuntan a la reforma constitucional como vía para canalizar los objetivos políticos que persigue la Resolución del Parlamento.

En cuanto a los efectos de la Sentencia, el artículo analiza una doble vertiente: el ámbito subjetivo y el objetivo. En cuanto al ámbito subjetivo, los sujetos obligados por la Sentencia son los diputados del Parlamento y los miembros del Gobierno de la Generalitat. En cuanto al ámbito objetivo, se analizan las actuaciones que pueden resultar afectadas y convertirse en inviables como consecuencia de que la Resolución haya quedado eliminada del ordenamiento parlamentario. Se plantea la cuestión de hasta qué punto el Parlamento y las instituciones catalanas pueden realizar actuaciones que puedan presentar algún punto de conexión con el contenido de la Resolución 1 / XI, dado que el ejercicio de sus funciones está garantizado directamente por el Estatuto de autonomía, el Reglamento del Parlamento y las leyes.

El artículo también analiza tres aspectos que reflejan la singularidad del proceso constitucional seguido. Primero, la celeridad extraordinaria con la que el Tribunal Constitucional ha resuelto el proceso: en sólo 22 días. Segundo, el contenido de la providencia de admisión de la

impugnación, que contiene advertencias sobre las consecuencias en caso de eventual incumplimiento, y que se ha notificar de forma personal a los cargos del Parlamento y del Gobierno. Por último, el carácter unánime de la Sentencia, que se puede leer como el resultado del consenso de la justicia constitucional respecto a las iniciativas sobre el derecho a decidir del pueblo de Cataluña, pero que también evidencia que la voluntad política de las instituciones catalanas no puede encontrar una respuesta en el actual ordenamiento constitucional fuera de la reforma constitucional.

Al final del artículo, el autor hace una reflexión a partir de experiencias comparadas que asumen con naturalidad que una parte del Estado desee alterar su estatus político, como son el caso del Reino Unido y Escocia, y de Canadá y Quebec. Representan una muestra de la posibilidad de converger para poder canalizar la voluntad de una colectividad para decidir por sí misma sobre su futuro político. En este sentido, señala que el derecho debería permitir canalizar las demandas de las instituciones catalanas relativas al derecho a decidir en vez de constituirse en un muro infranqueable.

Analysis of the Constitutional Court Ruling 259/2015, of 2 December, on the Resolution of the Parliament of Catalonia 1/XI, of 9 November 2015, on the start of Catalonia's political process of independence as deriving from the voting results of September 27, 2015

Gerard Martín i Alonso

Head of Regional Development of the IEA and associate professor of Constitutional Law at the Law Faculty of the University of Barcelona

The Constitutional Court Ruling (STC) 259/2015, of 2 December, declared the Resolution of the Parliament of Catalonia 1/XI, of 9 November 2015 (deriving from the voting results of 27 September 2015) unconstitutional and invalid. The Court's consideration is that said Resolution stands for the complete will of the chamber to start a political process which, despite its fundamentally political nature, may still produce legal effects.

The Ruling is based on three outstanding principles. First is the principle that national sovereignty resides only in the Spanish people as a whole, and so cannot be attributed to any sole fraction of it; the second principle is the duty of public authorities to comply with the Constitution and to deliver their policies in accordance with the Constitution and all other laws; last but not least comes the argument that the principle of democracy cannot be separated from the uncontroversial primacy of the Constitution. For the High Court, the Constitution must not be construed as a hinder to democracy, but quite the opposite, as its only full guarantee.

The author singles out for his analysis two crucial characteristics of the Ruling. First, that the declaration of unconstitutionality and nullity affects the entire contents in the Resolution, including its annex, which entrusts to the new government the assumption of several political measures. Second, that some passages therein point at the constitutional amendment as the only legal procedure to pursue the political goals as explicit in the Resolution.

As for the Ruling's effects, the paper focuses on its subjective and objective aftereffects. As for the former, subjects liable as deriving from the Ruling are all Members of the Catalan Parliament and members in the Catalan Government. As for the latter, the focus is what actions possibly assumed by the Government may be affected by the Ruling and by the Resolution having been consequently removed from the body of legislation issued by the Parliament. The paper examines to what extent the Parliament and other Catalan institutions may undertake actions and measures connected to a bigger or lesser degree to the contents in Resolution 1/XI, seeing as their ruling functions derive directly from the Statute of Autonomy, the Parliament's Regulation and the law.

The paper focuses too on three aspects that render this constitutional procedure quite unique. First, the extraordinary speediness of the procedure leading up to the Constitutional Ruling (only 22 days apart from the Parliamentary Resolution). Second, the contents of the provision admitting the challenge, itemizing conceivable consequences in case of non-compliance and compelling for those to be personally reported to the Catalan MPs and to

members in Catalan the Government. Finally, that it turned out to be a unanimous Ruling, which should be read either as a sign of the complete consensus in the judiciary as to the right of the Catalan people to decide, but also as a clue about the odds the Catalan institutions will ever materialise their political pursuits in the current political environment, lest they should opt for the constitutional amendment procedure.

Finally, the author resorts to other world cases where it has been naturally assumed that a country –or a part of it- should be willing to alter its current political status: such are the cases of Scotland within the UK and of Quebec in Canada. These show there is a possibility to work out a middle way that will grant the people both their own voice and the right to decide for themselves about their political future. In this regard, the paper claims that the law should allow, whatever the means, for the materialisation of the will of the Catalan institutions as for the ‘right to decide’, rather than block altogether the chances for its realization.

Analyse de l'arrêt du Tribunal constitutionnel 259/2015 du 2 septembre 2015 relatif à la résolution du Parlement de la Catalogne 1/XI du 9 novembre 2015 sur l'engagement du processus politique en Catalogne suite aux résultats électoraux du 27 septembre 2015

Gerard Martín i Alonso

Responsable du département de Développement autonome de l'Institut d'études autonomes et professeur associé de Droit constitutionnel à la Faculté de droit de l'Université de Barcelone

L'arrêt du Tribunal constitutionnel 259/2015 du 2 septembre 2015 déclare non-constitutionnelle et nulle la résolution du Parlement de la Catalogne 1/XI du 9 novembre 2015 sur l'engagement du processus politique en Catalogne suite aux résultats électoraux du 27 septembre 2015. Le Tribunal constitutionnel a considéré qu'il s'agit d'une déclaration aboutie de la volonté de la chambre d'engager un processus politique, susceptible d'être assortie de conséquences juridiques, malgré son réel caractère politique.

L'arrêt du Tribunal constitutionnel met en exergue trois notions clés. La première est le principe en vertu duquel la souveraineté nationale appartient à l'ensemble du peuple espagnol de sorte qu'il n'est pas possible d'en attribuer la propriété à une quelconque fraction ou partie du territoire. La deuxième notion réside dans l'obligation des pouvoirs publics de respecter la Constitution espagnole et de définir leurs propres attributions conformément au texte constitutionnel et aux dispositions légales. La troisième notion repose sur le fait que le principe démocratique ne saurait être dissocié de la primauté inconditionnelle de la Constitution. Pour la haute juridiction, la Constitution ne peut pas être considérée comme une limite de la démocratie, mais comme sa garantie.

L'auteur souligne deux points importants de l'arrêt. Premièrement, le fait que la déclaration d'inconstitutionnalité et de nullité affecte l'ensemble de la résolution, y compris l'annexe, où des mesures sont demandées au nouveau gouvernement. Deuxièmement, différents passages mettent en exergue la réforme constitutionnelle comme un moyen de canaliser les objectifs politiques que poursuit la résolution du Parlement.

En ce qui concerne les conséquences de l'arrêt, l'article propose une analyse selon deux points de vue : subjectif et objectif. S'agissant du point de vue subjectif, les sujets qui sont tenus de respecter l'arrêt sont les députés du Parlement et les membres du Gouvernement de la Catalogne. S'agissant du point de vue objectif, il est procédé à une analyse des actions susceptibles d'être affectées ou de devenir obsolètes suite à la décision de supprimer la résolution du registre parlementaire. La question est de savoir jusqu'à quel point le Parlement et les institutions catalanes peuvent mettre en œuvre des actions susceptibles d'avoir un quelconque lien avec le contenu de la résolution 1/XI, compte tenu que l'exercice de leurs compétences est directement garanti par le statut d'autonomie, le règlement du Parlement et les lois.

L'article analyse également trois aspects qui reflètent la singularité du processus constitutionnel suivi. Premièrement, la rapidité extraordinaire avec laquelle le Tribunal constitutionnel a tranché : 22 jours seulement. Deuxièmement, l'ordonnance de recevabilité du pourvoi contient des avertissements sur les conséquences d'un éventuel non-respect, laquelle a été notifiée en personne aux membres du Parlement et du Gouvernement. Finalement, le caractère unanime de l'arrêt qui peut être lu comme le résultat du consensus de la justice constitutionnelle au regard des initiatives sur le droit de décider du peuple de Catalogne, mais qui témoigne également du fait que la volonté politique des institutions catalanes ne peut pas trouver de réponse dans l'actuel système constitutionnel, sauf réforme de la Constitution.

À la fin de l'article, l'auteur propose une réflexion à partir d'expériences comparées où la volonté d'une partie de l'État de modifier son statut politique est assumée de manière naturelle, comme c'est le cas du Royaume-Uni et de l'Écosse, du Canada et du Québec. Ces expériences montrent qu'il est possible de s'entendre pour pouvoir canaliser la volonté d'un collectif de décider, par lui-même, de son avenir politique. Sur ce point, il importe de souligner que le droit devrait permettre de canaliser les demandes des institutions catalanes sur le droit de décider, au lieu de se constituer en un mur infranchissable.