

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**13228** *Pleno. Sentencia 124/2017, de 8 de noviembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 4386-2017. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República». Soberanía nacional, monarquía parlamentaria, unidad de la Nación y derecho a la autonomía, supremacía de la Constitución: nulidad de la Ley autonómica que pretende «dar forma jurídica, de forma transitoria, a los elementos constitutivos básicos del nuevo estado» resultante de la declaración unilateral de independencia por el Parlamento de Cataluña (STC 114/2017).*

ECLI:ES:TC:2017:124

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, 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 Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017, promovido por el Abogado del Estado, en representación 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». Han comparecido, sin formular alegaciones, el Senado, el Congreso de los Diputados y el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 11 de septiembre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República» («Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya», núm. 7541A, de 8 de septiembre de 2017).

En el escrito se hizo expresa invocación de los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a los efectos de que se acordase la suspensión de la ley impugnada.

2. Los fundamentos de Derecho en los que se basa el recurso son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) El Abogado del Estado pone de relieve la extraordinaria relevancia constitucional que, a su juicio, reviste este recurso, al trascender lo que es un proceso constitucional ordinario.

En efecto, el documento impugnado constituye, junto con la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación»,

la mayor afrenta y amenaza de destrucción de las normas de convivencia que la sociedad española se dio en el año 1978. Este recurso no es solo, por tanto, un acto debido por el carácter de ley formal del documento aprobado, sino que también resulta imprescindible para defender al propio Parlamento de Cataluña como institución democrática autonómica, reivindicando su papel central en el marco de la Constitución española y del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), frente a la apropiación que de él pretende un conjunto de diputados, arrogándose una legitimidad y una competencia de las que manifiestamente carecen.

La unidad política de un pueblo tiene en la Constitución como norma suprema su forma concreta de existencia, de modo que la división de ese sujeto o su reducción suponen su desaparición y, en consecuencia, la demolición del presupuesto fundante de todo sistema constitucional. Una de las formas más graves de atentar contra una determinada sociedad política es precisamente a través de la secesión unilateral de una parte de esa sociedad, mediante la ruptura de la base del sistema que es el poder constituyente mismo, es decir, en este caso el pueblo español como sujeto único e indivisible, de forma tal que la ruptura de esa unidad de decisión supone de facto prescindir del poder constituyente y, en consecuencia, la destrucción de la Constitución.

El documento aprobado como ley se sitúa de este modo completamente fuera del marco constitucional en el que se incardinan los poderes autonómicos, mediante la proclamación de un Estado catalán en forma de República, a través de una ley autonómica dictada al amparo y con abuso de los procedimientos regulados en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) y de la propia Constitución.

A juicio del Abogado del Estado el artificio ordinamental diseñado en el documento impugnado es la materialización de las resoluciones I/XI, de 9 de noviembre de 2015, y 306/XI, de 6 de octubre de 2016, del Parlamento de Cataluña, ya anuladas por el Tribunal Constitucional en la STC 259/2015, de 2 de diciembre, y en el ATC 24/2017, de 14 de febrero. Se trata de orquestar por la exigua mayoría parlamentaria que lo ha aprobado un proceso denominado «desde la ley a la ley», es decir, desde la legalidad estatutaria –basada en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y en la Constitución– a una nueva «legalidad catalana» al margen ya del Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la Constitución, autoatribuyéndose para ello el Parlamento de Cataluña plenos poderes constituyentes. Así, a través de una «ley» ordinaria de un poder constituido, y sobre la base de una previa Constitución de la que parte su única legitimidad, se disciplina todo un proceso constituyente mediante la configuración de un ordenamiento jurídico y eligiendo a la carta las partes del ordenamiento jurídico español, europeo e incluso internacional que se aplicarían en dicho ordenamiento creado *ex novo*, sin contar para ello con la voluntad de las correspondientes Instituciones, Estados u Organizaciones Internacionales, lo que convierte todo el documento en una aberración jurídica de tal orden que sólo cabe calificar de arbitraria y arbitrista.

Así, el documento impugnado regula en su título VII un proceso constituyente para la elaboración y aprobación de una constitución de la república catalana aprobada por una asamblea constituyente. De acuerdo con su disposición final tercera entraría en vigor una vez fuese aprobada por el Parlamento de Cataluña, se hiciera la publicación oficial y se cumpliera lo dispuesto en el artículo 4.4 de la Ley 19/2017, denominada «del referéndum de autodeterminación», es decir, cuando, una vez celebrado el referéndum de autodeterminación, suspendido por el Tribunal Constitucional, se proceda a la declaración unilateral de la independencia por el Parlamento de Cataluña.

Advierte que desde su propio título se adivina que todos y cada uno de los preceptos del documento están ordenados a sustituir el orden constitucional vigente mediante la creación de un Estado independiente, la ruptura radical con el principio de soberanía nacional del pueblo español, la indisoluble unidad de la nación española, el sistema democrático y el Estado de Derecho consagrado en la Constitución, así como con los principios democráticos compartidos por los Estados democráticos de los que España forma parte.

El documento comporta una vulneración constitucional de tal magnitud que engloba y absorbe en sí misma cualquier otra lesión de orden competencial que, de suyo, implica la proclamación de una república independiente. Este hecho hace innecesario el análisis por separado de todos y cada uno de sus preceptos, en la medida en que todos ellos se dirigen a un mismo e inconstitucional fin, materializando un ataque frontal a los principios básicos que inspiran, no ya sólo la Constitución española, sino los pilares esenciales del sistema democrático occidental. Desde su título hasta su último precepto, la norma al completo se halla viciada por conexión de una inconstitucionalidad total y absoluta, pues una sola es su finalidad: la imposible configuración de la Comunidad Autónoma de Cataluña como un Estado de Derecho independiente del Estado español.

b) El Abogado del Estado se refiere a continuación al contexto político y jurídico de la ley impugnada.

Esta ley no es el resultado de una decisión repentina de determinados partidos políticos, sino la consecuencia de una «hoja de ruta» diseñada intencionalmente por esos mismos partidos para hacer de Cataluña un Estado independiente de España.

Dicho proceso no sólo es notorio para la ciudadanía española y la comunidad internacional, sino que el Tribunal es perfectamente conocedor de él, toda vez que ha sido la institución responsable, en cuanto garante último de la Constitución, de anular, a instancias de Gobierno de la Nación, todos y cada uno de los pasos dados en este proceso.

En este sentido, el Abogado del Estado trae a colación la STC 259/2015, de 2 de diciembre, que declaró 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 de Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015; el ATC 141/2016, de 19 de julio (FFJJ 4 y 5), que declaró la inconstitucionalidad de la resolución del Parlamento de Cataluña 5/XI, de 20 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias, en cuanto creó la denominada Comisión de Estudios del Proceso Constituyente; el ATC 170/2016, de 6 de octubre, que anuló la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña, de 27 de julio de 2016, por la cual se ratificaron el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente (FFJJ 6 y 7); y, en fin, el ATC 24/2017, de 14 de febrero, (FFJJ 3 y 7), que anuló la resolución 306/XI, de 6 de octubre de 2016, del Parlamento de Cataluña sobre la orientación política general del Gobierno, donde se expresaban los diferentes pasos de la denominada «hoja de ruta» del proceso secesionista, entre los que se encontraban los elementos de la Ley impugnada, esto es, la convocatoria de un referéndum, la creación de «estructuras del Estado» y la sustitución de la legalidad constitucional, que ahora se traslada a una ley formal.

En clara desobediencia a las resoluciones del Tribunal Constitucional, el Parlamento de Cataluña ha aprobado las Leyes 19 y 20/2017, de 7 y 8 de septiembre de 2017, respectivamente, denominadas «del referéndum de autodeterminación» y «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República». Los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra ambas normas son un instrumento imprescindible para la salvaguarda del orden constitucional objeto de tan flagrante violación, así como de la autoridad de este Tribunal, en cuanto máximo intérprete de la Constitución. No es óbice para ello el hecho de que la disposición final tercera de la Ley impugnada subordine su entrada en vigor a la previa celebración de un referéndum de autodeterminación en el que triunfe el sí a la independencia y a que el Parlamento de Cataluña declare la independencia de la Comunidad Autónoma por su remisión explícita al artículo 4.4 de la Ley 19/2017. La Ley ha sido publicada y, por ello, objeto de impugnación y suspensión, pues sus términos son absolutamente prescriptivos y pretenden producir efectos jurídicos sobre los ciudadanos de Cataluña dada su íntima relación con la celebración del referéndum de autodeterminación en cuanto exponen las consecuencias que implicarían una respuesta afirmativa mayoritaria a la votación.

c) A juicio del Abogado del Estado la Ley recurrida se ve afectada por una inconstitucionalidad *in toto*, al implicar la ruptura total y absoluta con el orden constitucional establecido, entrando en contradicción con preceptos constitucionales fundamentales,

tanto de carácter material como de carácter competencial. Por ello la presente impugnación se dirige frente a la Ley en su conjunto, por conexión de todos sus preceptos puestos al servicio de una sola y misma finalidad inconstitucional.

La evidencia palmaria de las gravísimas y evidentes vulneraciones del orden constitucional excusa la necesidad de una exhaustiva y más profunda motivación. Sólo desde la perspectiva material, la Ley en su conjunto vulnera los artículos 1.1, 1.2, 1.3 y 2 CE, ya que, como se ha expresado, traduce a norma jurídica el contenido de la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, 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 y su anexo, anulada por la STC 259/2015 y, más cercanamente, el de la resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, de 6 de octubre de 2016, anulada por ATC 24/2017. Finalmente, la Ley rompe el marco jurídico del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Tras reproducir parcialmente el contenido de las resoluciones 1/XI y 306/XI, el Abogado del Estado recuerda que el ATC 24/2017 señaló que esta última resolución venía a dar continuidad y soporte al proceso constituyente, objetivo de la resolución 1/XI, de la resolución 5/XI, de 20 de enero de 2016, y de la resolución 263/XI, todas ellas declaradas inconstitucionales.

d) La disposición legal consta de un preámbulo y 89 artículos, estructurados en 7 títulos. El preámbulo sostiene como base jurídica de la Ley que «una vez proclamada la independencia de Cataluña es imprescindible dar forma jurídica, con carácter transitorio, a los elementos constitutivos básicos del nuevo estado [sic] para que de forma inmediata pueda empezar a funcionar con la máxima eficacia y, al mismo tiempo, hay que regular el tránsito del ordenamiento jurídico vigente al que tiene que ir creando la República, garantizando que no se producirán vacíos legales, que la transición se hará de manera ordenada y gradual y con plena seguridad jurídica». En este contexto, afirma el Abogado del Estado que tras la celebración de un referéndum respecto del que parece «adivinar» que su resultado va a ser favorable a la independencia, la Ley contiene tres disposiciones incompatibles con la Constitución española, como son las recogidas en los artículos 1, 2 y 3 en las que se proclama que «Cataluña se constituye en una República de Derecho, democrática y social» (art. 1); se declara que la «soberanía nacional reside en el pueblo de Cataluña, del cual emanan todos los poderes del Estado» (art. 2); y se afirma que «mientras no sea aprobada la Constitución de la República, la presente Ley es la norma suprema del ordenamiento jurídico catalán» (art. 3).

Frente al imperio de la ley –del que la Constitución es su máxima expresión o norma vertebradora– no puede contraponerse una presunta superioridad democrática del pueblo catalán respecto de la Constitución española porque, como se afirmó en la STC 259/2015, «en el Estado social y democrático de Derecho configurado por la Constitución de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda; la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Sin conformidad con la Constitución no puede predicarse legitimidad alguna. En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la fundada en la Constitución».

El Parlamento de Cataluña se arroga un poder, el de proclamar una república, del que indudablemente carece, en nombre del pueblo catalán, al que atribuye la soberanía nacional, desconociendo el valor normativo de la Constitución española. Estas decisiones pueden calificarse de antidemocráticas, no sólo, como se expondrá a continuación, porque el pueblo catalán no es soberano, sino porque se apropia de competencias estatales al margen completamente de todo cauce legal.

A estas disposiciones generales del título I le sigue la asunción y subrogación en la posición del Estado español en el Derecho de la Unión Europea y los tratados internacionales (arts. 4, 14 y 15), que califica de irreal y delirante en la medida en que la nueva república no puede subrogarse en la posición del Estado español en el ámbito internacional.

Siguen a estas previsiones las correspondientes a los tres elementos característicos definidores tradicionalmente de un Estado, esto es, el territorio, la población y el poder.

Respecto al territorio, la Ley (art. 6) asume la soberanía de la república catalana sobre elementos como el mar territorial o el espacio aéreo. A la población se dedican los artículos 7 y siguientes, donde se establece una inexistente nacionalidad catalana diferente a la española.

El título II tiene por objeto la sucesión de ordenamientos y administraciones, previendo un régimen jurídico que parte de la conservación del Derecho ahora existente, pero excluyendo las normas que han sido invalidadas por los Tribunales, entre otros, por el Tribunal Constitucional. Afecta también este título a la integración del «personal del Estado español que preste sus servicios en la Administración general de Cataluña, la Administración Local de Cataluña, las universidades catalanas o la Administración de Justicia en Cataluña que se integra a la Administración pública de Cataluña que corresponda en función de su administración de procedencia» (art. 17). La subrogación alcanza a todo tipo de obligaciones, conteniendo incluso la denominada «sucesión en los derechos reales» (art. 20), de acuerdo con la cual «el Estado catalán sucede al Estado español y se mantiene en la posición de la Generalitat de Cataluña en la titularidad de cualquier clase de derecho real sobre todo tipo de bienes en Cataluña». Previsión, concluye el Abogado del Estado, que establece, una autentica confiscación de los bienes de titularidad estatal.

La Ley regula los derechos fundamentales (con remisión a la Constitución española que, parece, no considera, en este aspecto tan fundamental, una norma que atente contra sus valores), incluyendo como tales el derecho a las prestaciones de la Seguridad Social e incluso los «Estados de emergencia» (art. 28).

En cuanto al Poder, el título IV contempla el sistema institucional que, prescindiendo del Estatuto de Autonomía, incluye al Parlamento, al poder ejecutivo y a la Administración.

El capítulo 5 de este título IV está dedicado a la sindicatura electoral de Cataluña y al censo. En estos preceptos se establece una Administración electoral que, si bien podría tener cabida, excluyendo algunas materias, como sucede con el censo, con lo que legítimamente podría normar el Parlamento de Cataluña para las elecciones de carácter autonómico como ley electoral, resulta inconstitucional en el contexto de esta ley, esto es, el de una república catalana. Finalmente, la ley crea el Consejo de Garantías Democráticas que asume las funciones del Tribunal Constitucional sobre las disposiciones de rango legal dictadas por las instituciones catalanas.

El título V relativo al Poder Judicial y la Administración de Justicia pretende la creación de un poder judicial en el Estado Catalán, regulando nuevos órganos jurisdiccionales como el Tribunal Supremo Catalán, la Fiscalía catalana y previendo una comisión mixta (art. 72) formada por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y el Gobierno de la Generalitat, a la que se atribuye, entre otras funciones, nada menos que el nombramiento de jueces, salvo los del Tribunal Supremo, que son nombrados por el Parlamento por mayoría absoluta. Llama poderosamente la atención el artículo 79.4, que establece el perdón mediante el sobreseimiento o anulación de «los procesos penales contra investigados o condenados por conductas que buscasen un pronunciamiento democrático sobre la independencia de Cataluña o la creación de un nuevo Estado de forma democrática y no violenta». Finaliza la configuración de las instituciones del Estado catalán con la asunción de todo tipo de competencias financieras y las relativas al ámbito tributario, aduanero y de la Seguridad Social.

El título VII aborda, conforme disponían las resoluciones 1/XI y 306/XI, el proceso constituyente, articulado en tres fases sucesivas que tienen por fin último la adopción de una Constitución de la República catalana.

Para el Abogado del Estado sirve esta síntesis del contenido del documento impugnado para poner de manifiesto y dejar al desnudo su radical y completa inconstitucionalidad. No sólo todos sus preceptos tienen una unidad de sentido y están directamente ordenados a la misma finalidad –romper con el orden constitucional–, sino que su contenido es propio de un régimen autocrático sin una mínima separación de poderes y la salvaguarda de los valores inherentes a los sistemas democráticos. Los autores de tal despropósito jurídico olvidan que el primer requisito para que una democracia sea tal es que respeten las leyes

que ella misma se ha dado. La historia demuestra que cuando un poder legítimamente constituido a través de unas leyes vigentes usa ese poder precisamente para huir y situarse al margen del Derecho, la democracia ha sido preterida en favor de la autocracia y del abuso de poder.

e) En el apartado de la demanda dedicado a los «motivos de impugnación», el Abogado del Estado afirma que el documento objeto de este recurso constituye una vulneración completa de nuestro sistema constitucional, por lo que la argumentación para sustentar su impugnación «la considera muy sencilla»: la ley recurrida no puede insertarse en el ordenamiento jurídico vigente; antes al contrario, es una Ley que cabe calificar de inexistente jurídicamente por ser de imposible contenido y de imposible cumplimiento, al romper no solo con la Constitución española, sino también con los valores que la integran, es decir, con los valores democráticos que configuran todo Estado democrático y de Derecho.

La Ley constituye el paso fundamental para la creación de una república catalana, mediante la apertura de un proceso constituyente destinado a la adopción de una Constitución, estableciendo entretanto el régimen jurídico transitorio de esa república, una vez se declare por el Parlamento la independencia de España (arts. 1, 2 y 3). Estas previsiones suponen una vulneración de los artículos 1.2, 1.3, 2 y 9.1 CE, porque la declaración de una república catalana, el establecimiento de un régimen jurídico transitorio que prescinde del ordenamiento constitucional y la regulación de un proceso propiamente constituyente son claramente lesivas de la atribución de la soberanía nacional al pueblo español (art. 1.2 CE), así como atentatorias a la «indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles», unidad que la propia norma suprema eleva a fundamento esencial de la misma (art. 2 CE).

La proclamación de la ley como superior jerárquica a la Constitución española (art. 3) –sobre la que pivota y se articula el resto de la norma en cuanto a la sucesión del régimen jurídico constitucional por el establecido por la propia Ley– es claramente inconstitucional y permite afirmar la inconstitucionalidad íntegra de su contenido, en la medida en que se sitúa *ab origine* extramuros de la legalidad constitucional. En efecto, la configuración del pueblo de Cataluña como un sujeto soberano distinto del pueblo español adolece por sí misma de una inconstitucionalidad material de primer orden, de manera que la ley en su conjunto, y ya sólo por este motivo, debe ser declarada inconstitucional y nula en su integridad.

La Ley parte de la supuesta existencia de un poder constituyente del pueblo catalán al que representaría una fracción del actual Parlamento de Cataluña, cuyos votos paradójicamente ni siquiera facultarían la reforma del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, que exige el voto a favor de dos terceras partes de los diputados del Parlamento (título VII EAC). En este sentido, este Tribunal ya tiene declarado que es frontalmente contraria a la Constitución toda previsión normativa que pueda considerarse o «entenderse como el reconocimiento ... de atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución a las nacionalidades que integran la Nación» (STC 259/2015).

El artículo 1 de la Ley y sus concordantes, al proclamar abiertamente la constitución de una república, atenta también contra lo dispuesto en el artículo 1.3 CE, que dispone expresamente que «la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria», y en preceptos concordantes de la propia Constitución que regulan las funciones y poderes otorgados a la Corona en el propio título II CE (arts. 56 a 65).

También vulnera el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ratificado por el pueblo catalán. En efecto, los artículos 1, 2 y 3 –y el resto de preceptos por conexión–, en clara ruptura con el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, establecen, de una parte, la condición de sujeto político soberano del pueblo catalán y, de otra, un régimen jurídico excepcional dirigido a regular y garantizar un periodo transitorio, partiendo de la independencia de Cataluña, que prevalece jerárquicamente sobre todas aquellas normas con las que pudiera entrar en conflicto, entre las que se incluye la Constitución española y la normativa estatal vigente en Cataluña.

Es claro, por tanto, que el documento impugnado rompe también con el principio de prevalencia del Estatuto de Autonomía (art. 1 EAC), colocándose extramuros de éste, sin declararlo expresamente derogado, pero actuando como si no existiera. Todo ello sobre la base de una supuesta legitimidad sustentada en los acuerdos entre tres partidos políticos al margen de su mandato democrático y de la voluntad real del pueblo catalán, del que pretenden erigirse en voz única e indiscutible.

f) En la demanda se denuncia, por último, el «simulacro» de procedimiento legislativo seguido para la tramitación de la ley impugnada.

La proposición de ley de «transitoriedad y fundacional de la República» fue presentada por los Grupos Parlamentarios JxS y CUP-CC el día 28 de agosto de 2017. La Mesa de la Cámara la admitió a trámite en la madrugada del día 7 de septiembre (01:00 horas) y parece ser que se publicó en el boletín oficial de la Cámara («BOPC», núm. 507) por acuerdo de los miembros de la Mesa, ante la negativa a su publicación del Secretario General, lo que arroja dudas sobre la efectividad y eficacia de dicha publicación al haberse infringido el artículo 41 RPC.

El Secretario General y el Letrado Mayor del Parlamento elaboraron una nota en la que hacían constar que la admisión a trámite de la proposición de ley iba en contra de las Sentencias y demás resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional. La Presidenta de la Cámara se negó a leer esa nota ante el Pleno.

En la sesión plenaria del 7 de septiembre, el portavoz del grupo parlamentario JxS pidió la tramitación de la proposición de ley por la vía del artículo 81.3 RPC y la supresión de los trámites más esenciales del procedimiento legislativo.

Los escritos de reconsideración presentados por los grupos parlamentarios frente al acuerdo de la Mesa de la Cámara de admisión a trámite de la iniciativa no prosperaron y la sesión del Pleno fue suspendida en varias ocasiones. Se impidió la solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias, que había advertido que la vía del artículo 81.3 RPC no permite la supresión de dicha posibilidad y había recordado el carácter imperativo de su dictamen en caso de ser solicitado. Asimismo, los diputados no dispusieron con 48 horas de antelación de la documentación que iba a ser objeto de debate y votación.

En la madrugada del día 8 de septiembre (01:30 horas) se votó la aprobación de la proposición de ley, con la admisión de las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC, habiéndose ausentado de la sesión los diputados de los grupos parlamentarios Ciudadanos, Socialista y Popular.

Así pues, en apenas once horas se ha admitido a trámite la proposición de ley, se ha publicado, se han dado dos horas para la presentación de enmiendas al articulado, no habiéndose permitido enmiendas a la totalidad, y se ha impedido la solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias, entre otras burlas a los derechos de las minorías parlamentarias. En definitiva, para el Abogado del Estado, se ha retorcido el reglamento de la Cámara y los usos parlamentarios con el objeto de obtener la aprobación y la publicación del texto de modo inmediato, con una práctica parlamentaria reprobable.

Concluye la demanda solicitando de este Tribunal se sirva admitirla y, previos los trámites legales, dicte en su día Sentencia en la que se estime íntegramente el recurso y, en consecuencia, se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad de la Ley impugnada, ordenando su inmediata publicación, habida cuenta de su especial trascendencia constitucional.

Mediante un primer otrosí, interesa que, habiéndose invocado el artículo 161.2 CE, se declare en suspenso, desde la fecha de interposición del recurso, la vigencia y aplicación de la Ley recurrida.

Mediante un segundo otrosí, solicita:

a) Que la providencia en que se decreta la suspensión de la ley impugnada y la sentencia que en su momento se dicte, al amparo del artículo 87.1 LOTC, que se notifiquen personalmente, al Presidente de la Generalitat de Cataluña, Sr. don. Carles Puigdemont i Casamajó; al Sr. don Víctor Culler i Comellas, Secretario del Gobierno de Cataluña; a cada uno de los miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat, en su doble condición de miembros del Consejo y de titulares de sus respectivas consejerías: Titular del

Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda, Sr. don Oriol Junqueras i Vies; Consejero de Presidencia, Sr. don Jordi Turull i Negre; Consejero de Asuntos Internacionales, Relaciones Institucionales y Transparencia, Sr. don Raül Romeva i Rueda; Consejera de Enseñanza, Sra. doña Clara Ponsati i Obiols; Consejero de Territorio y Sostenibilidad, Sr. don Josep Rull i Andreu; Consejera de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda; Sra. doña Meritxell Borrás i Solé; Consejero de Salud, Sr. don Antoni Comín i Oliveres; Consejera de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia, Sra. doña. Dolors Bassa i Coll; Consejero de Interior, Sr. don Joaquín Forn i Chiarello; Consejero de Cultura, Sr. don Lluís Puig i Gordi; Consejero de Empresa y Conocimiento, Sr. don Santi Vila i Vicente; Consejero de Justicia, Sr. don Carles Mundó i Blanch; Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Sra. doña Meritxell Serret i Aleu.

b) Que la providencia en que se decreta la suspensión de la ley impugnada y la sentencia que en su momento se dicte, al amparo del artículo 87.1 LOTC, se notifiquen personalmente a la Sra. doña Carme Forcadell Lluís, Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los integrantes de la Mesa del citado Parlamento, Sr. don Lluís Guino i Subiros, Vicepresidente primero; Sr. don José María Espejo-Saavedra Conesa, Vicepresidente segundo; Sra. doña Anna Simó i Castelló, Secretaria Primera; Sr. don David Pérez Ibáñez, Secretario Segundo; Sr. don Joan Josep Nuet i Pujals, Secretario Tercero; Sra. doña Ramona Barrufet i Santacana, Secretaria Cuarta. Igualmente, al Letrado Mayor, Sr. don Antoni Bayona i Rocamora; al Secretario General, Sr. don Xavier Muro i Bas, al Jefe del Departamento de Publicaciones y a la Sra. doña Silvia Casademont i Colomer, Técnica de coordinación de la producción de publicaciones del Departamento de Ediciones, todos ellos del Parlamento de Cataluña.

c) Que la providencia en que se decreta la suspensión de la ley impugnada y la sentencia que en su momento se dicte, al amparo del artículo 87.1 LOTC, se notifiquen personalmente al Sr. don Marc Marsal i Ferret; Sr. don Jordi Mata i Dalmases; Sra. doña Marta Alsina i Conesa; Sra. doña Tània Verge i Mestre; Sr. don Josep Pagés Massó; Sr. don Josep Costa i Rosselló; Sra. doña Eva Labarta i Ferrer, titulares y suplentes de la Sindicatura electoral de Cataluña por la resolución 807/XI, de 6 de septiembre, del Parlamento de Cataluña, recurrida y suspendida por el Tribunal Constitucional por resolución de 7 de septiembre de 2017 («BOE» núm. 216 de 8 de septiembre de 2017).

d) En caso de que, a la fecha de practicarse la correspondiente notificación, alguna de las personas anteriormente citadas hubiera cesado o sido sustituida en su cargo, se solicita que la notificación sea practicada a la persona titular del cargo en el momento de la notificación.

e) Se solicita igualmente del Tribunal que, en dicha fecha de notificación, se advierta a todos ellos de su deber de impedir o practicar 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 pudiera incurrir en caso de desobediencia de dicho requerimiento.

Por un tercer otrosí dice:

Para asegurar el mayor conocimiento de la providencia de suspensión, se solicita del Tribunal Constitucional que ordene su publicación inmediata en los periódicos oficiales autonómicos y estatal, para que alcance conocimiento y eficacia general respecto cualesquiera terceros (art. 64.4 LOTC, en relación con el primer inciso art. 77 LOTC).

Igualmente, habida cuenta de la extraordinaria urgencia de las medidas solicitadas, se suplica que se proceda a cursar las notificaciones con la mayor brevedad posible y por los trámites más inmediatos a su disposición.

3. El Pleno de Tribunal Constitucional, por providencia de 12 de septiembre de 2017, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34



LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 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 los terceros. Se acordó asimismo en la propia providencia, conforme al artículo 87.1 LOTC y de acuerdo con lo pedido por la parte recurrente, la notificación de esta resolución con las advertencias también interesadas, cuyo detalle figura en el texto de la misma providencia («Boletín Oficial del Estado», núm. 221, de 13 de septiembre de 2017). Conforme al artículo 87.2 LOTC se acordó el auxilio jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para realizar las notificaciones, requerimientos y apercibimientos acordados. Y, en fin, se ordenó publicar la incoación del recurso de inconstitucionalidad en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

4. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 20 de septiembre de 2017, comunicó el acuerdo de la Mesa, adoptado en sesión de 19 de septiembre de 2017, de dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. La Presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 22 de septiembre de 2017, comunicó el acuerdo de la Mesa, de 19 de septiembre de 2017, de dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC y acordó remitir a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

6. La Presidenta del Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 3 de octubre de 2017, comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara, adoptado en sesión de 28 de septiembre de 2017, de personarse en este procedimiento, sin formular alegaciones.

7. Por providencia de 8 de noviembre de 2017, se acordó señalar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Presidente del Gobierno impugna, mediante el presente recurso de inconstitucionalidad, la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República». El recurso se presenta contra la totalidad de la ley, tachada de inconstitucional en atención a consideraciones tanto de carácter sustantivo como procedimental.

Para la demanda, la Ley objeto de este recurso se ve afectada de una inconstitucionalidad *in toto* al romper con el orden constitucional vigente, incurriendo en graves y evidentes vulneraciones de principios y previsiones constitucionales fundamentales. Las determinaciones que resultan máximas exponentes del contenido y finalidad de la Ley son, en opinión del Abogado del Estado, las referidas a la constitución de Cataluña en una república (art. 1), a la atribución de la soberanía al pueblo de Cataluña (art. 2) y a la condición de la propia Ley como norma suprema del ordenamiento jurídico catalán (art. 3). Estos preceptos, y, por conexión, todos los demás conculcan, desde una perspectiva material, los artículos 1.2 y 3, 2 y 9.1 CE relativos, respectivamente, a la soberanía nacional residenciada en el pueblo español; a la monarquía parlamentaria como forma política del Estado; a la unidad indisoluble de la Nación española, proclamada junto al reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y, en fin, a la sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Se menciona también como infringido el

artículo 1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que dispone que «Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica». Los motivos de inconstitucionalidad de orden procedimental traen causa de lo que en la demanda se califica de «simulacro» de procedimiento legislativo seguido para la tramitación y aprobación de la Ley recurrida, en el que se habrían burlado los derechos de las minorías parlamentarias.

Estas censuras de inconstitucionalidad que se imputan a la ley impugnada, ante las que nada han alegado, tras su emplazamiento por este Tribunal, ni el Parlamento ni el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, han de ser examinadas en esta Sentencia. Sin embargo, con carácter previo, para el mejor entendimiento de lo que en este proceso se plantea, es necesario una referencia a los contenidos de mayor relieve de esta ley.

2. Como revela su denominación y expresamente se indica en el preámbulo, el objeto y primera finalidad de la Ley recurrida son, «una vez proclamada la independencia de Cataluña», hasta tanto se apruebe la Constitución que debe configurarlo de manera definitiva, «dar forma jurídica, de forma transitoria, a los elementos constitutivos básicos del nuevo estado (*sic*) para que de forma inmediata pueda empezar a funcionar con la máxima eficacia y, al mismo tiempo ... regular el tránsito del ordenamiento jurídico vigente al que tiene que ir creando la República, garantizando que no se producirán vacíos legales, que la transición se realizará de forma ordenada y gradual y con plena seguridad jurídica; asegurándose, en suma, que desde el inicio el nuevo Estado estará sometido al Derecho; que en todo momento será un Estado de Derecho».

Del título I, que tiene por rúbrica «Disposiciones generales, territorio y nacionalidad», forman parte los preceptos de la Ley impugnada que cabe considerar capitales, ya antes referidos, en los que se declara que «Cataluña se constituye en una República de Derecho, democrática y social» (art. 1), se proclama que «[l]a soberanía de Cataluña reside en el pueblo de Cataluña, y en Arán en el pueblo aranés, de los que emanan todos los poderes del Estado» (art. 2) y se dispone que «[h]asta que se apruebe la Constitución de la República, la presente Ley es la norma suprema del ordenamiento jurídico catalán» (art. 3). Completan este título determinadas previsiones referidas al Derecho de la Unión Europea y al Derecho internacional (art. 4), al estatuto de Arán (art. 5), al territorio (art. 6) y a la nacionalidad catalana (arts. 7 a 9 y disposición final segunda).

El título II regula la sucesión de ordenamientos y administraciones públicas, formando parte de su contenido la integración en la administración de Cataluña del personal al servicio de otras administraciones públicas (arts. 10 a 21). El título III tiene por objeto los derechos y deberes (arts. 22 a 28). El título IV se centra en el sistema institucional, constituido por el Parlamento, el Presidente de la Generalitat, que es el Jefe del Estado, el Gobierno y la Administración, la Sindicatura Electoral de Cataluña otras instituciones (Consejo de Garantías Democrática y Sindic de Greuges) y, en fin, el Gobierno Local (arts. 29 a 64). Del Poder judicial y de la administración de justicia se ocupa el título V, en el que, entre otros contenidos, se regula la figura del Fiscal General de Cataluña, el nombramiento, composición y funciones del Tribunal Supremo, la cobertura de las plazas de jueces, magistrados, fiscales y letrados de la administración de justicia, el gobierno del poder judicial y la Comisión Mixta de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y del Gobierno de Cataluña (arts. 65 a 79). El título VI, cuya rúbrica es «Finanzas», recoge previsiones relativas, entre otras, a la autoridad tributaria, a la sucesión del Reino de España en los derechos y obligaciones económicos y financieros, a los presupuestos y a la autoridad aduanera (arts. 80 a 84). Y el título VII, último de la Ley, norma el denominado «[p]roceso constituyente» cuya finalidad, en las distintas fases que el título contempla, es la de redactar y aprobar la Constitución de la república (arts. 87 a 89). Por su parte, la disposición final primera establece los requisitos para la reforma de la propia Ley impugnada que, de conformidad con su disposición final tercera, «entrará en vigor una vez que sea aprobada por el Parlamento de Cataluña, se efectúe su publicación oficial y se cumpla lo dispuesto en el artículo 4.4 de la Ley del referéndum de autodeterminación de Cataluña».

Así pues, los artículos 1, 2 y 3 resultan los preceptos basilares de la ley recurrida, imprescindibles sustentadores del objeto y finalidad que persigue, presentando el resto de sus prescripciones un carácter instrumental respecto de ellos. Si estos preceptos deviniesen inconstitucionales, como se sostiene en la demanda, las demás previsiones de la ley habrían de correr idéntica suerte por vía de conexión o consecuencia [art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)].

3. Antes de enjuiciar las concretas vulneraciones constitucionales denunciadas en la demanda, son precisas unas consideraciones preliminares sobre la condición o naturaleza de esta Ley y su vigencia.

A) La Ley recurrida pretende suplantar, prescindiendo de los procedimientos de reforma expresamente previstos en el ordenamiento, el orden constitucional y estatutario vigente en Cataluña por un régimen normativo transitorio que constituye su propio contenido, hasta su sustitución definitiva, tras el proceso constituyente que regula, por una futura Constitución de la República de Cataluña. Está fuera de toda duda que semejante pretensión anima y da sentido al conjunto del texto legal que este Tribunal ha de enjuiciar. Se trata de una pretensión de ruptura total y absoluta de una parte del territorio del Estado con el orden constitucional y estatutario establecido, de modo que la Ley impugnada no busca ni quiere fundamentarse en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que sin embargo la vinculan, situándose así en una resuelta posición de ajenidad respecto al ordenamiento constitucional vigente.

La Ley se enmarca en el llamado proceso constituyente dirigido a la creación de un Estado independiente catalán en forma de república, puesto en marcha por la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, que ha dado lugar en sucesivas fases a no pocos pronunciamientos de inconstitucionalidad y nulidad por parte de este Tribunal (desde la STC 259/2015, de 2 de diciembre, hasta la más reciente STC 114/2017, de 17 de octubre). En esta ocasión, el legislador autonómico busca culminar ese inconstitucional proceso secesionista mediante la aprobación de una norma que, como revela su título, se dice fundacional de la república de Cataluña, con base en una pretendida soberanía del pueblo catalán, y que regula de forma transitoria sus elementos básicos, hasta la configuración definitiva de aquélla por una constitución que debe elaborar una asamblea constituyente y ser ratificada por la ciudadanía.

a) La «resuelta posición de ajenidad al ordenamiento constitucional» (STC 259/2015, FJ 3) de esta Ley queda patente en su anómala fórmula de promulgación, como ya hemos tenido también ocasión de declarar en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación».

En efecto, al igual que ha ocurrido con esta última, la Ley ahora impugnada tampoco ha sido promulgada por el Presidente de la Generalitat «en nombre del Rey» (art. 65 EAC) y por la condición de aquél como «representante ordinario del Estado en Cataluña» [art. 67.6 a)]. Esto hubiera hecho «visible el nexo por medio del cual la organización institucional de las Comunidades Autónomas se vincula al Estado, de cuya unidad y permanencia el art. 56 de la Norma fundamental define al Rey como símbolo» (STC 5/1987, de 28 de enero, FJ 5). «Se ha acudido a un enunciado atípico», con el sólo precedente de la citada Ley 19/2017, «mediante el que se da notoriedad, sin más, a la aprobación de la Ley por el Parlamento de Cataluña y se ordena a su término (con fórmula ya sí acostumbrada), “que todos los ciudadanos a los que sea de aplicación esta Ley cooperen a su cumplimiento y que los tribunales y las autoridades a las cuales corresponda la hagan cumplir”» (STC 114/2017, FJ 2 A) a)].

b) La supremacía que postula para sí la Ley recurrida afectaría, como también hemos dicho ante idéntica pretensión de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin que las remisiones que la propia Ley hace a diversas normas del vigente ordenamiento jurídico (arts. 10 y 13) empañe esta conclusión, pues, afirmada su supremacía incondicionada, es sólo la Ley misma la que haría aplicables los preceptos a los que remite [STC 114/2017, FJ 2 A) a)].

La ley que ahora enjuiciamos quiere ser la norma fundacional, con carácter transitorio, de un sistema jurídico enteramente distinto al cimentado hoy en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña e, igualmente, separado e independiente al vigente en España, introduciendo una inequívoca solución de continuidad. Esta pretensión entraña dos consecuencias de relieve a las que ya nos hemos referido en la STC 114/2017, que ahora conviene recordar.

La primera consiste en que la «Ley no reclama para sí la presunción de constitucionalidad que en general acompaña la obra del legislador democrático (por todas STC 34/2013, de 19 de febrero, FJ 9)», pues el parlamento autonómico ha querido actuar al dictarla, «no como órgano instituido en el EAC, norma que a su vez trae su razón jurídica de ser de la Constitución», sino como representante del pueblo de Cataluña, en quien reside la soberanía (arts. 2 y 29.1). La segunda consecuencia es que nuestro enjuiciamiento habrá de ceñirse a examinar la validez o invalidez jurídicas de esa pretensión de erigir en la ley recurrida y a partir de ella un sistema jurídico ajeno en todo al ordenamiento vigente, de modo que si esa pretensión hubiera de ser declarada contraria a la Constitución, ningún sentido tendría examinar si sus contenidos normativos, actuales o futuros, se adecúan o no a la norma fundamental. Por ello, nada hemos de decir acerca de si la constitución de Cataluña en República atenta o no contra el artículo 1.3 CE que declara que «[l]a forma política del Estado es la monarquía parlamentaria» [FJ 2 A) a)].

B) La Ley impugnada establece su entrada en vigor «una vez sea aprobada por el Parlamento de Cataluña, se efectúe su publicación oficial y se cumpla lo dispuesto en el artículo 4.4 de la Ley del referéndum de autodeterminación de Cataluña» (disposición final tercera). Por su parte, este último precepto prevé que, celebrado el referido referéndum, «[s]i en el recuento de los votos válidamente emitidos hay más votos afirmativos que negativos, el resultado implica la independencia de Cataluña. Con este fin, el Parlamento de Cataluña, dentro de los dos días siguientes a la proclamación de los resultados oficiales por la Sindicatura electoral, celebrará una sesión ordinaria para efectuar la declaración formal de independencia de Cataluña, concretar sus efectos e iniciar el proceso constituyente».

La suspensión de la Ley recurrida, aunque no había entrado aún en vigor, ha sido acordada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 161.2 CE y 30 LOTC, por providencia de 12 de septiembre de 2017 (antecedente 3 de esta Sentencia), que admitió a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, continuando suspendida en el momento de proceder a su enjuiciamiento. En todo caso, la última condición a la que su disposición final tercera supedita su entrada en vigor –el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.4. de la Ley del referéndum de autodeterminación– no puede llegar a verificarse porque «tal referéndum no puede entenderse celebrado en derecho» [STC 114/2017, FJ 2 B)], dada, primero, la suspensión de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017 acordada por providencia de 7 de septiembre de 2017, así como la de otros actos y disposiciones adoptados en ejecución de la citada Ley, y, después, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de su íntegro contenido por la STC 114/2017.

Semejante circunstancia, sin embargo, no ha de ser obstáculo para el enjuiciamiento actual de la Ley objeto de este proceso, pues la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no establece como requisito para promover un recurso de inconstitucionalidad la entrada en vigor de la ley que se impugna, ni fija en ese momento el *dies a quo* del plazo de tres meses para su interposición, cuyo cómputo se inicia a partir de la publicación oficial de la ley (arts. 31 y 33), tratándose además de un plazo de caducidad, que no admite interrupciones (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 2; ATC 547/1989, de 15 de noviembre, FJ 2). Siendo factible en nuestro ordenamiento, como efectivamente lo es, la promoción de recursos de inconstitucionalidad contra normas con rango de ley que no hayan entrado aún en vigor tras su publicación, también es posible su enjuiciamiento constitucional, aunque no se haya verificado esta circunstancia en el momento de llevarlo a cabo. En otras palabras, no es necesario, por tanto, que la norma recurrida haya entrado en vigor para que pueda ser enjuiciada.

A las precedentes consideraciones ha de añadirse que no cabe deducir que una norma carezca de toda eficacia hasta el momento de la entrada en vigor, pues, como este Tribunal ha declarado, «[s]u propia existencia tiene como efecto su integración en el ordenamiento jurídico, lo que conlleva que, aunque todavía su regulación no pueda ser aplicada a todos sus destinatarios ni, en consecuencia, sus previsiones puedan ser exigidas, los poderes públicos deban adoptar las medidas necesarias para que cuando la norma entre en vigor pueda desplegar todos sus efectos». Además «[d]ebe tenerse en cuenta ... que la norma, una vez publicada, aunque no haya entrado en vigor, es ya parte del ordenamiento jurídico, por lo que puede ser tomada en consideración por los aplicadores del Derecho y de ello pueden derivarse también algunos efectos jurídicos indirectos» (ATC 131/2017, de 3 de octubre, FJ 1).

4. La Ley impugnada, se afirma en la demanda, se erige en el instrumento fundamental de la creación de una república catalana y de la apertura del proceso constituyente que anuncia, estableciendo entretanto su régimen jurídico transitorio. El contenido de sus artículos 1 y 2 supone una flagrante vulneración de los artículos 1.2 y 2 CE, porque la constitución de Cataluña en una república y la atribución de la soberanía al pueblo catalán son previsiones claramente lesivas, respectivamente, de la que reside la soberanía nacional en el pueblo español (art. 1.2 CE) y de la que declara la «indisoluble unidad de la Nación española» (art. 2 CE), unidad que la propia norma suprema eleva a fundamento del vigente ordenamiento constitucional. También la proclamación de la ley recurrida como «norma suprema del ordenamiento jurídico catalán» –sobre la que pivota el resto de su articulado en cuanto a la sucesión del ordenamiento constitucional por el régimen jurídico transitorio que establece– es, por violación del artículo 9.1 CE, radicalmente inconstitucional y permite afirmar la íntegra inconstitucionalidad de su contenido, en la medida en que se sitúa *ab origine* extramuros de la legalidad constitucional. Y, en fin, los citados artículos 1, 2 y 3, y, por conexión, también los demás preceptos, infringen el principio de prevalencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 1).

5. La ley recurrida, utilizando, el mismo razonamiento que hemos empleado en la STC 114/2017 (FJ 5) ante infracciones constitucionales sustancialmente idénticas imputadas a la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, es, con toda evidencia, inconstitucional y lo es en su conjunto al contrariar, de modo explícito, principios esenciales e indisolubles 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 y 9.1 CE).

a) La Ley contradice, en primer lugar, la supremacía de la Constitución (art. 9.1 CE), pues «[n]ingún poder constituido puede pretender situarse por encima de la norma fundamental, como por su sola voluntad afirma el Parlamento autonómico en un ‘abierto y expreso desafío a la fuerza de obligar de la Constitución o del ordenamiento que sobre ella se levanta (STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5’» [STC 114/2017, FJ 5 A)]. Así acontece cuando la Ley predica de sí misma su condición de «norma suprema del ordenamiento jurídico catalán» (art. 3), ordenamiento que, como ya hemos señalado, pretende suplantar el orden constitucional y estatutario vigente. En consecuencia, con tal declaración es la propia Ley la que dispone a su arbitrio la inaplicación o aplicación, según se opongan o no a sus dictados, de las normas estatales –incluidas la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña–, autonómicas y locales vigentes en el momento de su entrada en vigor, llegando incluso a degradar al rango de ley ordinaria los artículos de las leyes orgánicas, del Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la Constitución que no se han incorporado a su contenido, siempre que no la contravengan (arts. 10 y 13).

Es evidente que el legislador autonómico, al atribuirle la condición de «norma suprema», situándola por encima de la Constitución, «ha olvidado “la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente formalizado en la Constitución y la

actuación de los poderes públicos constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél» [STC 114/2017, FJ 5 A) y jurisprudencia allí citada]. Asimismo, al haber desconocido la fuerza vinculante de la Constitución, el legislador ha ignorado igualmente su sujeción al Estatuto de Autonomía de Cataluña, que de aquella trae causa (art. 147.1 CE), y que es fundamento inmediato de las potestades del Parlamento que ha aprobado la Ley. El autogobierno de Cataluña, constituida en Comunidad Autónoma, ha de realizarse «de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica» (art. 1 EAC) y los poderes de la Generalitat, de la que el Parlamento forma parte, «emanan del pueblo de Cataluña» y, consecuentemente, han de ejercerse también «de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución» (arts. 2.1 y 4 EAC) [*ibidem*].

b) El artículo 2 de la Ley impugnada, sobre el que se asienta la supremacía que pretende para sí misma, dispone, en abierta contradicción con el artículo 1.2 CE, que «[I] a soberanía de Cataluña reside en el pueblo de Cataluña, y en Arán en el pueblo aranés, de los que emanan todos los poderes del Estado».

Como este Tribunal tiene declarado, y hemos de insistir una vez más ante planteamientos que postulan la condición de soberanas de nacionalidades o regiones constituidas en Comunidades Autónomas que integran el Estado (art. 2), «la Constitución misma es fruto de la determinación de la nación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan, por ello, los poderes del Estado (art. 1.2 CE)», concebido este «como el conjunto de instituciones y órganos que ejercen, en todo el territorio, poder público y en el que se integran las Comunidades Autónomas» [STC 259/2015, FJ 4 a) y jurisprudencia allí citada]. El artículo 1.2 CE, precepto «base de todo nuestro ordenamiento jurídico» (STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 3), atribuye, por tanto y con carácter exclusivo, la titularidad de la soberanía nacional al pueblo español, unidad ideal de imputación del poder constituyente y, como tal, fundamento de la Constitución y del Ordenamiento jurídico y origen de cualquier poder político (SSTC 12/2008, de 29 de enero, FJ 4; 13/2009, de 29 de enero, FJ 16). Si en el actual ordenamiento constitucional solo el pueblo español es soberano y lo es de manera indivisible y exclusiva, ningún otro sujeto u órgano del Estado o ninguna fracción de ese pueblo puede pretender, declarándose soberano, disponer o quebrantar la soberanía nacional. Un acto de ese órgano o de un pueblo o de los ciudadanos de una Comunidad Autónoma que pretenda tal disposición o quebranto no puede dejar de suponer «una simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside en el conjunto del pueblo español» [SSTC 42/2004, de 25 de marzo, FJ 3; 259/2015, FJ 4 a), y 90/2017, de 5 de julio, FJ 6 a)].

El pueblo de Cataluña, como ya hemos dicho, y lo mismo vale para el pueblo aranés, «no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación [española] constituida en Estado» (STC 42/2014, FJ 3), ni es «un sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional» (STC 259/2015, FJ 3), ni, en fin, los ciudadanos de Cataluña pueden confundirse con el pueblo soberano concebido como «la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fuente de la Constitución y del Ordenamiento» [SSTC 12/2008, FJ 10; 259/2015, FJ 3; 90/2017, FJ 6 a), y 114/2017, FJ 5 B)].

c) La constitución de Cataluña en un Estado independiente (art. 1) es inconciliable con la unidad de la Nación española en la que se fundamenta la Constitución (art. 2 CE).

La soberanía de la nación residenciada en el pueblo español «conlleva necesariamente su unidad», como proclama el artículo 2 CE, y esta unidad del sujeto soberano «es fundamento de una Constitución mediante la que la nación misma se constituye, al propio tiempo, en Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE)». Se trata también de un Estado «único o común para todos y en todo el territorio, sin perjuicio de su articulación compuesta o compleja por obra del reconocimiento constitucional de las autonomías territoriales ... a las distintas nacionalidades y regiones que, constituidas en Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía, integran España» [STC 259/2015, FJ 4 a); doctrina que reproduce la STC 90/2017, FJ 6 a)].

La atribución de la soberanía nacional al pueblo español (art. 1.2 CE) y la indisoluble unidad de la Nación (art. 2 CE) se contemplan, así pues, junto al reconocimiento y la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE). Este derecho a la autonomía no es ni puede confundirse con la soberanía (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 25/1981, de 14 de julio, FJ 3), no contemplada en nuestra Constitución para las nacionalidades y regiones que integran el Estado. En este sentido, este Tribunal tiene declarado que, desde el punto de vista jurídico, el artículo 1 EAC define la actual posición de Cataluña en el actual marco constitucional como «nacionalidad, [que] ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto, que es su norma institucional básica». La declaración recogida en el precepto estatutario transcrito predica de Cataluña, «en términos constitucionalmente impecables ... cuantos atributos la constituyen en parte integrante del Estado fundado en la Constitución. Una nacionalidad constituida en Comunidad Autónoma y cuya norma institucional básica es su propio Estatuto de Autonomía». De forma que la Comunidad Autónoma de Cataluña «trae causa en Derecho de la Constitución española y, con ella, de la soberanía nacional que proclama el art. 1.2 CE, en cuyo ejercicio, su titular, el pueblo español, se ha dado una Constitución que se dice y quiere fundada en la unidad de la Nación española». No se presenta la Constitución, por lo tanto, como «el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores» a ella, sino como «norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores» [STC 90/2017, FJ 6 a) y jurisprudencia allí citada].

Como con profusión y rotundidad se razona y afirma en la STC 114/2017 [FJ 2 A) b)], para ninguno de los «pueblos de España» (preámbulo CE) existe un «derecho de autodeterminación», entendido «como ‘derecho’ a promover y consumir su secesión unilateral del Estado en el que se constituye España (art. 1.1 CE)». «Tal “derecho”, con toda evidencia, no está reconocido en la Constitución, ni cabe aducir ... que forme parte de nuestro ordenamiento por vía de tratados internacionales de los que España es parte (art. 96 CE)», ni tampoco encuentra fundamento en el derecho internacional. Y, en fin, como este Tribunal declara en la mencionada Sentencia, «el respeto a la ‘unidad nacional’, a las ‘estructuras fundamentales políticas y constitucionales’ y a la ‘integridad territorial’ de los Estados miembros son principios que están expresamente proclamados, y con el más alto rango, en el derecho europeo (art. 4.2 del Tratado de la Unión Europea)».

d) Llegado aquí, hemos de recordar una vez más que todos los preceptos de la Constitución son susceptibles de reconsideración y revisión en derecho, pues nuestra Constitución, «como ley superior, no pretende para sí la condición de *lex perpetua*», ya que admite y regula su revisión total (art. 168 CE y STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7). Así pues, el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el orden constitucional, incluida la reconsideración de la identidad y unidad del titular de la soberanía, es desde luego factible en nuestro Ordenamiento «toda vez que, en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución ... no hay límites materiales a la revisión constitucional» [STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4; doctrina que reitera STC 90/2017, FJ 6 b)]. Por lo tanto, «[e]s plena la apertura de la norma fundamental a su revisión formal, que pueden solicitar o proponer, entre otros órganos del Estado, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (arts. 87.2 y 166 CE)» [STC 114/2017, FJ 5 C)].

Hasta este punto es cierta la afirmación de que la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy distinto signo. En efecto, la Constitución depara la más amplia libertad para la exposición y defensa públicas, dentro o fuera de las instituciones, de cualesquiera concepciones ideológicas, incluyendo las que «pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediante la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica» (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 12, y 259/2015, FJ 7). Pero la

conversión de esos proyectos políticos o cualesquiera otros en normas o en otras determinaciones del poder público no es posible sino mediante los procedimientos de reforma constitucional, cuyo observancia «es, siempre y en todo caso, inexcusable» (STC 103/2008, FJ 4). De modo que cuando un poder público pretende alterar el orden constituido de manera unilateral e ignorando los procedimientos de reforma expresamente previstos a tal fin por la Constitución «abandona la única senda que permite llegar a este punto, la del Derecho», con el consiguiente «daño irreparable para la libertad de los ciudadanos» [STC 259/2015, FJ 7, doctrina que reiteran, entre otras, SSTC 90/2017, FJ 6 b) y 114/2017, FJ 5 C)]. Esto último es, precisamente, lo que ha consumado el Parlamento de Cataluña al aprobar la Ley impugnada.

e) La constatada infracción de los artículos 1.2 y 2 CE conlleva también inseparablemente la de los principios constitucionales que configuran nuestro Estado como «de derecho» y «democrático» (art. 1.1 CE).

El Parlamento de Cataluña, al aprobar la ley recurrida, se ha alzado frente a la soberanía nacional residenciada en el pueblo español (art. 1.2 CE), ha quebrantado la unidad de la Nación (art. 2 CE) y ha arrumbado «la actual posición institucional, conforme al ordenamiento en vigor, de la Comunidad Autónoma» [STC 52/2017, FJ 8 A)], con la consiguiente vulneración, como también hemos declarado en la STC 114/2017 con ocasión del enjuiciamiento de la Ley del mismo Parlamento 19/2017, «del principio constitucional de autonomía (art. 2 CE) y de las determinaciones basilares del propio Estatuto de Cataluña (arts. 1 y 2 EAC), minando así su inmediata fuente de autoridad» [FJ 5 D)].

Como también dijimos en la citada Sentencia, y hemos de reiterar ahora, la Cámara, al aprobar la Ley objeto de este proceso, con pleno desconocimiento de la lealtad constitucional, «ha deparado ... un atentado a la consideración del Estado español –en el que se integra la Comunidad Autónoma de Cataluña– como Estado de derecho y democrático, basado en los principios constitucionales que enuncia el art. 1.1 CE y que son a la vez valores comunes de los Estados miembros de la Unión Europea y en los que ella misma se fundamenta (art. 2 del Tratado de la Unión Europea)». Ha pretendido también «cancelar de hecho en el territorio de la Comunidad Autónoma 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 a su nuda voluntad». Al obrar de este modo, la Cámara «se ha situado por completo al margen del derecho», ha dejado «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». En fin, con tan grave atentado al Estado de derecho, ha conculcado, «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», no pudiendo desvincularse en el Estado constitucional «el principio democrático de la primacía incondicional de la Constitución [STC 259/2015, FJ 4 b)]» [STC 114/2017, FJ 5 D)].

Por consiguiente, por las razones de carácter sustantivo que se acaban de exponer, ha de ser declarada la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley recurrida.

6. En la demanda se funda el alegado motivo de inconstitucionalidad de orden formal en la inobservancia del procedimiento legislativo seguido en la tramitación y aprobación de la Ley impugnada. Una tramitación realizada por la vía del artículo 81.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), en apenas once horas, en la que no se han admitido enmiendas a la totalidad, habiéndose otorgado un plazo de dos horas para la presentación de enmiendas al articulado, y en la que se ha impedido también la solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias, entre otras vulneraciones a los derechos de las minorías.

Este Tribunal ha enjuiciado un idéntico reproche de inconstitucionalidad en la STC 114/2017 en relación con la tramitación en el Parlamento de Cataluña de la Ley 19/2017, cuya doctrina, por consiguiente, hemos de tener presente en el análisis del vicio



procedimental ahora denunciado, no sin hacer antes dos puntualizaciones. La primera relativa a que nuestra tarea debe circunscribirse exclusivamente a determinar si en la tramitación parlamentaria de la Ley se ha incurrido o no en vicios procedimentales, con independencia, por lo tanto, de lo que ya hemos constatado en orden al cumplimiento por el Parlamento de Cataluña de pronunciamientos anteriores de este Tribunal con ocasión de la admisión y ulterior tramitación de la proposición de ley que ha dado lugar a la ley objeto de este proceso (ATC 124/2017, de 19 de septiembre). La segunda puntualización es recordar que al enjuiciar este motivo de inconstitucionalidad podremos tomar como referencia cualesquiera normas del bloque de la constitucionalidad, hayan sido invocadas o no en el procedimiento (art. 39.2 LOTC).

a) Es necesario recapitular, aun con brevedad, las actuaciones parlamentarias más relevantes que se desarrollaron en el seno de la Cámara en relación con la proposición de ley «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», de las que ya hemos dejado constancia en el ATC 124/2017, dictado en el incidente de ejecución de la STC 259/2015, promovido contra el acuerdo de la Mesa, de 7 de septiembre de 2017, de admisión a trámite de la citada proposición de ley y contra los acuerdos del Pleno por los que se incluyó en el orden del día de la sesión de 7 de septiembre de 2017 su debate y votación y se suprimieron trámites esenciales del procedimiento (FJ 5).

La Mesa de la Cámara acordó, en su reunión de 7 de septiembre de 2017, la admisión a trámite por el procedimiento de urgencia extraordinaria y la publicación de la proposición de ley «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», presentada el 28 de agosto de 2017 por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC («BOPC», núm. 507, de 7 de septiembre de 2017). En la sesión del Pleno de esa misma fecha, la Presidenta, a propuesta de uno de los grupos parlamentarios firmantes de la proposición de ley, sometió a votación de la Cámara, con base en el artículo 81.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), la alteración del orden del día para incluir el debate y votación de la citada proposición de ley, así como la supresión de todos los trámites parlamentarios, salvo los de enmiendas al articulado, debate y votación, lo que fue aprobado por el Pleno. Se abrió a continuación un plazo de dos horas para la presentación de enmiendas al articulado, tras el cual se sometieron a votación las enmiendas presentadas y, seguidamente, se procedió a la votación y aprobación final de la proposición de ley.

Durante la tramitación parlamentaria fueron desestimadas las solicitudes de reconsideración y las reiteradas protestas de distintos grupos parlamentarios en relación con la admisión a trámite de la proposición de ley, la alteración del orden del día de la sesión plenaria para incluir su debate y votación por el cauce del artículo 81.3 RPC, la supresión de trámites parlamentarios, así como el impedimento de solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre la constitucionalidad de la proposición de ley.

b) Como dijimos en la STC 114/2017, cuyo fundamento jurídico 6 C) c) y d) se sintetiza a continuación, lo relevante ahora no son las singulares contravenciones reglamentarias que se denuncian en la demanda, sino la infracción absoluta y radical del procedimiento legislativo ordenado en el Reglamento del Parlamento de Cataluña. En efecto, al igual que en el supuesto enjuiciado en aquella Sentencia, en el caso que ahora nos ocupa «[l]a proposición que dio lugar a la Ley impugnada se tramitó y aprobó ... al margen de cualquiera de los procedimientos legislativos previstos y regulados en el Reglamento del Parlamento de Cataluña y a través de una vía del todo inapropiada (art. 81.3 RPC)», de la que «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». La mayoría ha impuesto, por lo tanto, «la creación de un atípico 'procedimiento' para la ocasión, aparentemente a imagen del de lectura única previsto en el Reglamento del Parlamento de Cataluña (cuyo art. 135.2, relativo a esta vía, estaba y sigue suspendido por providencia de este Tribunal de 31 de julio de 2017, en el recurso de inconstitucionalidad 4062-2017)», consumando con su actuación «una arbitraria derogación singular de las normas reglamentarias para la ordenación de la legislación y una patente infracción de las específicas previsiones del Reglamento del Parlamento de Cataluña para su propia reforma».

Consideramos entonces discutible, lo que hemos de reiterar ahora, que se pudiera acudir al artículo 81.3 RPC «para incorporar al orden del día del Pleno, con pretensiones decisorias, un asunto que no hubiera culminado aún su tramitación legislativa previa», pues «resulta innegable que para ello el procedimiento legislativo debiera estar al menos ya iniciado y, en curso, a través de cualquiera de las vías previstas como *numerus clausus* en el Reglamento del Parlamento de Cataluña». Sólo una vez iniciado ya y en marcha el procedimiento legislativo «serían también identificables los trámites realizados y los aún pendientes y la posibilidad o no de omitir o excluir fundadamente alguno de estos últimos para la incorporación del asunto a un orden del día del Pleno».

Descartamos que el artículo 81.3 RPC habilitase en favor de la mayoría «la creación a su arbitrio de “procedimientos” legislativos *extra ordinem*», ya que ello «llevaría a la conclusión absurda, e intolerable en derecho, de que todos y cada uno de los procedimientos efectivamente previstos y ordenados en el RPC serían ya meramente dispositivos y sustituibles, mediante libre decisión de aquella mayoría». Así lo ha entendido en este caso el Pleno del Parlamento de Cataluña al recurrir a un «expediente de alteración del orden del día cuando la iniciativa legislativa, recién admitida a trámite por la Mesa, no había iniciado siquiera su andadura procedimental».

En definitiva, la mayoría, «al amparo de una regla para la excepcional innovación del orden del día», innovó el mismo Reglamento del Parlamento de Cataluña y «arbitró para el caso, no la mera supresión ... de uno u otro trámite procedimental, sino un “procedimiento” inédito que concibió e impuso a su conveniencia». Así pues, desde una perspectiva constitucional, lo más grave no ha sido «la restricción, mayor o menor –aquí desde luego máxima– de concretos derechos de los representantes, sino la supeditación y consiguiente degradación de todo el derecho al imperio, fuera de norma alguna, de la mayoría».

c) En relación con la queja relativa a que a los miembros de la Cámara se les ha impedido solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre la proposición de ley, hemos de insistir en que la posibilidad de su solicitud es para los grupos y diputados legitimados al efecto por la Ley 2/2009, de 12 de febrero, reguladora del referido Consejo una garantía que trae causa del propio Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 76.2) y que se incardina como tal facultad, por previsión de la citada Ley [arts. 16.1 b), 23 b), 26.1 y 4 y 26 *bis*.1 y 5] y del Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 120), en el curso del procedimiento legislativo. La Cámara no puede suprimir la posibilidad de pedir dicho dictamen «sin merma de la integridad del procedimiento legislativo y a la vez de los derechos de los representantes a ejercer esa concreta facultad que la Ley les confiere y que se incorpora a su estatus jurídico-constitucional (art. 23.2 CE)». Pues bien, el Pleno del Parlamento de Cataluña también en esta ocasión, al igual que hiciera en la tramitación de la proposición de ley que dio lugar a la Ley 19/2017, «canceló sin más esta facultad, y la consiguiente garantía, en la singular tramitación que dispuso de la proposición de ley», y «[I] o hizo por su exclusivo imperio, entre las constantes protestas de los diputados miembros de las minorías y pese a la advertencia expresa del propio Consejo de Garantías» del carácter preceptivo de la apertura subsiguiente a la publicación de cualquier proposición de ley del plazo de solicitud de dictamen a dicho Consejo [STC 114/2017, FJ 6 D)].

d) Se ha de concluir, por tanto, que en la tramitación parlamentaria de la Ley impugnada se ha incurrido en muy graves quiebras del procedimiento legislativo, que afectaron sin duda a la formación de la 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).

Hemos de reiterar, como declaramos en la STC 114/2017 [FJ 6 E)], que «es función primordial de toda asamblea parlamentaria, también por tanto del Parlamento de Cataluña (arts. 152.1 CE y 55 EAC), representar a la ciudadanía; función que solo se cumple cabalmente si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen, en general, a los procedimientos que el ordenamiento dispone y a las reglas jurídicas que, integradas sobre todo en los reglamentos de las Cámaras, aseguran una participación no discriminatoria de unos y otros representantes». Únicamente de esta forma «[s]e asegura

... el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad». En definitiva, solo en el respeto a los procedimientos legislativos es constitucional y, por tanto, legítima la voluntad de la Cámara.

7. La estimación del recurso ha de conducir a declarar la inconstitucionalidad y nulidad, en su integridad, de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República» (art. 39.1 LOTC)

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República».

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

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