

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3846-2018, promovido por don Miquel Iceta Llorens, doña Eva Maria Granados Galiano, don Rafel Bruguera Batalla, don Carles Castillo Rosique, doña Assumpta Escarp Gibert, don Ramon Espadaler i Parcerisas, don Pol Gibert Horcas, doña Rosa M<sup>a</sup> Ibarra Ollé, don Raúl Moreno Montaña, doña Marta Moreta Rovira, doña Esther Niubó Cidoncha, don Òscar Ordeig i Molist, don Ferran Pedret i Santos, don David Pérez Ibáñez, doña Alicia Romero Llano, doña Beatriz Silva Gallardo y don Jordi Terrades i Santacreu, diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña, representados por la procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura y asistidos por el abogado don Alberto Cachinero Capitán, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 2 de julio de 2018, por el que se confirma el Acuerdo de 26 de junio de 2018 que calificó y admitió a trámite el apartado uno de la “Moción subsiguiente a la interpelación al Gobierno sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional” presentada por el Subgrupo Parlamentario de Candidatura d’Unitat Popular-Crida Constituent. Ha sido parte el Parlament de Cataluña. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña Maria Luisa Balaguer Callejón.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 4 de julio de 2018, la procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura, en nombre y representación de los recurrentes nombrados en el encabezamiento, y con la asistencia letrada del abogado don Alberto Cachinero Capitán, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones de la Mesa del Parlamento de Cataluña que se menciona en el encabezamiento.

2. Los hechos relevantes, para el examen de la pretensión de amparo, son los siguientes:

a) El 25 de junio de 2018 tuvo entrada, en el Registro General del Parlamento de Cataluña, una Moción presentada por el Subgrupo Parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (CUP-CC, Moción tram. 302-00005/12), en la que se plantea la aprobación de la siguiente propuesta de resolución:

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

a) Per tot això, el Parlament reitera els objectius que conté la Resolució 1/XI, del 9 de novembre, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015.

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

2.1 Llei 24/2015 de mesures per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica i Llei 4/2016 de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial.

2.2. Llei 17/2015 d'igualtat efectiva entre homes i dones.

2.3. Llei 16/2017 del canvi climàtic.

2.4. Llei 9/2017, d'universalització de l'assistència sanitària.

2.5. Llei 5/2017, dels impostos sobre grans establiments comercials, estades en establiments turístics, elements radiotòxics, begudes ensucrades envasades i emissions de diòxid de carboni.

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

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

2.8. Llei 21/2017, de l'Agència Catalana de Protecció Social.

2.9. Llei 15/2017, de l'Agència de Ciberseguretat de Catalunya.

2.10. Llei 18/2017, de comerç, serveis i fires.

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

4. El Parlament de Catalunya insta el Govern a elaborar i presentar per la seva tramitació en un termini de noranta dies projectes de llei on recuperi el contingut material dels articles anul·lats pel Tribunal Constitucional amb posterioritat a l'aprovació de la Resolució I/XI del Parlament de Catalunya.

b) La Mesa del Parlamento calificó dicha Moción y acordó su admisión a trámite, por Acuerdo de 26 de junio de 2018. El Vicepresidente segundo de la Mesa manifestó entonces su criterio contrario a la admisión, por entender que la Moción contravenía la STC 259/2015, de 2 de diciembre. Por su parte, el Secretario primero manifestó la necesidad de que la Mesa se limitara a verificar los requisitos formales de admisibilidad, sin entrar al control del contenido material de las iniciativas, insistiendo en que, de la lectura de la Moción, no se desprendía el incumplimiento manifiesto de las advertencias del Tribunal incluidas en distintas sentencias y actos interlocutorios.

En la sesión en que se adoptó esta decisión, el Secretario General advirtió de la necesidad de tener en cuenta el ATC 24/2017, estimatorio del tercer incidente de ejecución de la STC 259/2015. Tras leer algunos pasajes de esta sentencia el Secretario reconoció que no contenía ninguna advertencia especial a las personas que forman los órganos del Parlamento, pero que existían dudas sobre si la Moción contravenía o no el contenido de los AATC 141/2016, 170/2016, 24/2017 y 123/2017. A pesar de que el apartado 1º de la Moción podría entrar en contradicción con la STC 259/2015, es cierto que no reiteraba literalmente la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sino sus objetivos, por lo que el contenido del apartado no dejaba de ser ambiguo. Recordando que, en caso de duda, debiera aplicarse el principio *pro actione* para admitir a trámite las iniciativas, invoca también la excepción que se aplica cuando las iniciativas contradicen resoluciones del Tribunal Constitucional. Apelaba asimismo al informe del Letrado Mayor sobre los efectos de la STC 259/2015, que consideraba que esta no impedía la tramitación de nuevas iniciativas sobre la materia tratada en la Resolución 1/XI, salvo que reiterasen la voluntad de prescindir de las vías de reforma constitucional para alcanzar los objetivos proclamados en la Resolución. Al final de su razonamiento, el Letrado concluía con la improcedencia de la admisión a trámite de la Moción.

c) Doña Eva Granados Galiano, portavoz del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar, presentó el mismo día ante la Mesa del Parlamento una solicitud de reconsideración del Acuerdo citado, solicitando que no se diera trámite al apartado 1.a) de la Moción. En el mismo sentido plantearon sus respectivas solicitudes de reconsideración los grupos parlamentarios del Partido Popular de Cataluña, y de Ciudadanos.

Se argumentaba en el escrito de reconsideración que la Resolución 1/X, cuyos objetivos reitera la Moción controvertida, fue declarada inconstitucional por la STC 259/2015, y que la pretensión de dar continuidad a la Resolución 1/XI a través de la Moción registrada, calificada y admitida a trámite por la Mesa, implicaría de nuevo una clara alteración del orden constitucional, con efectos jurídicos relevantes en la legalidad constitucional y estatutaria. A juicio del grupo parlamentario recurrente, la calificación y admisión a trámite por parte de la Mesa, de la Moción del subgrupo parlamentario CUP-CC, implicaba incumplir frontalmente la STC 259/2015, y el incumplimiento por parte de la Mesa de lo resuelto por el Tribunal Constitucional tenía incidencia directa en el *ius in officium* de los miembros de la Cámara (art. 23.2 CE), tal y como habría establecido la STC 46/2018.

d) Mediante Acuerdo de 2 de julio de 2018, la Mesa desestimó la solicitud de reconsideración presentada por el Grupo Socialistes i Units per Avançar, así como las presentadas por los demás grupos.

La Mesa reconocía que, si bien la Resolución 1/XI fue anulada por la STC 259/2015, la redacción del apartado 1. a) de la Moción objeto de reconsideración no implica la nueva aprobación de aquella resolución, limitándose a reiterar los objetivos políticos que contenía, y que se explicitaban en el programa electoral con el que concurrió legalmente a las elecciones la formación política que presentaba la Moción. La Mesa afirmaba que la redacción de la Moción no implicaba la consecución de sus objetivos por medios distintos a los previstos en el ordenamiento jurídico, ni la exclusión expresa de la reforma constitucional. Entendía la Mesa que la admisión de la Moción no implicaba la ruptura del orden constitucional imperante, porque ni esta tenía efectos jurídicos *per se*, al ser un acto parlamentario de naturaleza política, ni el debate sobre la independencia de Cataluña rompía el orden constitucional, del mismo modo que no implicaba el incumplimiento de la STC 259/2015, porque esta se limitaba a anular la forma en que se quería alcanzar la independencia, pero no el objetivo político de la independencia, reconociéndose de forma expresa en la sentencia que la Constitución española ampara la posibilidad de plantearla, siempre que se vehicule la pretensión por los trámites en ella previstos.

Tras establecer la posición del Parlamento sobre el contenido de la STC 259/2015, y recordar las competencias de calificación de la Mesa y sus límites según la jurisprudencia constitucional, el Acuerdo insistía en la aplicación del principio *in dubio pro actione*, permitiendo la discusión de la

Moción, habida cuenta que la Resolución 1/XI fue aprobada en una legislatura previa y no extendía su eficacia más allá de la legislatura en la que se aprobó.

e) Una vez presentado el recurso de amparo ante el Registro de este Tribunal, el Pleno del Parlamento debatió la Moción, en sesión celebrada el 5 de julio de 2018, aprobándola como Moción 5/XII, con algunas modificaciones resultantes de la inclusión de cuatro enmiendas transaccionales. El 13 de julio de 2018, el Gobierno de la Nación planteó una impugnación de disposiciones autonómicas (Título V LOTC) frente a los apartados 1 a 5 de dicha Moción 5/XII. La STC 136/2018, de 13 de diciembre, estimó parcialmente la impugnación, declarando inconstitucionales y nulos los apartados 1, 2 y 3 de la Moción impugnada.

3. La demanda denuncia que la Moción a la que se refieren los Acuerdos de la Mesa del Parlamento, objeto del recurso de amparo, pretende reiterar el contenido de la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, adoptada el 9 de noviembre de 2015, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015.

A juicio de los recurrentes este hecho viciaría de nulidad radical la nueva propuesta, situando de nuevo a la Cámara fuera del sistema institucional configurado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía (EAC), porque la remisión efectuada a la Resolución 1/XI por el apartado 1 a) de la Moción, incide en el ordenamiento constitucional y estatutario del que traen causa las instituciones catalanas y cualificadamente el Parlamento, que obtiene de ese ordenamiento su propia legitimidad democrática. Esta parte insiste en que los términos en que se manifiesta la Moción no pueden entenderse limitados al debate político en el seno de la Cámara, sino que por su contenido tienen como finalidad producir efectos jurídicos directos de ruptura con los principios, con las instituciones y con la organización territorial previstos en la Constitución y el EAC. Afirma el escrito de interposición del recurso de amparo que la calificación y admisión a trámite de la Moción, adoptada y confirmada por los Acuerdos impugnados, vulnera los derechos reconocidos en el art. 23.2 CE de los recurrentes, sobre la base de los siguientes argumentos.

a) Es posible exigir a la Mesa que, en el ejercicio de su función de calificación, verifique la regularidad jurídica de la iniciativa a tramitar, pudiendo inadmitir a trámite una iniciativa parlamentaria cuando sea evidente su contradicción con el ordenamiento jurídico, en particular con la Constitución y, en el caso de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, con los Estatutos de Autonomía y los Reglamentos de las Cámaras, siempre que la verificación

de tal regularidad no se fundamente en un examen de oportunidad política (con cita de las SSTC 38/1999, de 22 de marzo; 107/2001, de 23 de abril; y 203/2001, de 15 de octubre).

b) Si bien la jurisprudencia constitucional sostiene que la Mesa no debe convertirse en un órgano netamente político, que impida que iniciativas promovidas por los grupos parlamentarios minoritarios se sometan al debate público que debe desarrollarse en el Pleno, ello no excluye todo examen de fondo respecto de iniciativas manifiestamente inconstitucionales, porque aun reconociendo al Tribunal Constitucional como supremo intérprete del texto constitucional, los demás poderes del Estado también están sometidos a la Constitución (art. 9.1 CE) y deben ajustar su actuación a la misma, cumpliéndola y haciéndola cumplir, y velando por su eficacia (con cita del FJ 4 de la STC 124/1995).

c) La actuación de las Mesas de los Parlamentos se somete exclusivamente al principio de legalidad (arts. 9.1 CE, 2.4 EAC y 37.3 RPC), por eso cuando la Mesa del Parlamento admite a trámite una iniciativa abiertamente inconstitucional, vulnera los derechos fundamentales de los diputados (art. 23.2 CE), afectando al derecho a la participación política de la ciudadanía a través de sus representantes (art. 23.1 CE). El FJ 5 de la STC 46/2018, de 26 de abril, establece que el incumplimiento por parte de la Mesa de lo resuelto por el Tribunal Constitucional tiene una incidencia directa en el *ius in officium* de los miembros de la Cámara, pues si los parlamentarios participan en la tramitación de una iniciativa que contraviene de modo manifiesto un pronunciamiento de este Tribunal, infringen también el deber de acatar la Constitución (art. 9.1 CE) y de cumplir lo que este Tribunal resuelva (art. 87.1 LOTC). Por el contrario, si cumplen su deber constitucional de respetar lo resuelto por el Tribunal y no participan en ese procedimiento, están desatendiendo las funciones representativas inherentes a su cargo. Esta disyuntiva supone condicionar el ejercicio de este derecho fundamental a que los parlamentarios violen el referido deber constitucional, y esta condición no puede entenderse conforme con el artículo 23.2 CE, que garantiza a los cargos públicos el legítimo ejercicio de sus funciones. Por otra parte, la participación en esos procedimientos, aunque sea para votar en contra, supondría otorgar a la actuación de la Cámara de una apariencia de legitimidad democrática que no cabe atribuirle, sin menoscabar su propia función constitucional. Alegan los recurrentes que la Mesa del Parlamento, conociendo la existencia de la STC 259/2015, debía haber inadmitido a trámite la Moción presentada el 25 de junio de 2018 por el Subgrupo Parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent, dado que la admisión ha incidido directamente en el *ius in officium* de los miembros de la Cámara.

d) Para concluir, la demanda discute los argumentos utilizados por la Mesa para rechazar la solicitud de reconsideración, y sostiene que resulta imposible pretender que la Resolución 1/XI pueda encontrar acomodo en los procesos de reforma previstos por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, de modo que no es posible entender que la reiteración de los objetivos de dicha resolución, por el apartado 1º de la Moción combatida, pueda desconectarse de estos medios y procedimientos totalmente al margen de los mecanismos de reforma constitucional y estatutaria.

e) Por lo que hace a la argumentación relativa a la concurrencia de especial trascendencia constitucional en el recurso de amparo, la demanda sostiene que el mismo afecta a los derechos fundamentales de los diputados del Parlamento de Cataluña, y específicamente a su derecho a ejercer los cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad, sin perturbaciones ilegítimas, con los requisitos señalados en las leyes (art. 23.2 CE). Afirma también que la resolución del amparo es especialmente relevante para la determinación del contenido y alcance de este derecho, quedando adicionalmente afectado el art. 23.1 CE, pues quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio.

4. En sesión celebrada el 11 de diciembre de 2018, el Pleno resolvió, a propuesta de su Presidente, recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo previamente atribuido a la Sala Primera [art. 10.1.n) LOTC]. Resolvió asimismo admitirlo a trámite, al apreciar la concurrencia de especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto, pudiendo tener consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2, g)]. También acordó dirigir comunicación al Parlamento de Cataluña para que remitiera certificación, o fotocopia adverada, de las actuaciones correspondientes a los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 26 de junio y 2 de julio de 2018, solicitando que, previamente, emplazase a quienes hubieran sido parte en el procedimiento previo para que pudieran comparecer en el recurso de amparo, en el plazo de diez días (art. 51 LOTC).

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 10 de enero de 2019, previa resolución a estos efectos de la Presidencia del Parlamento de 7 de enero de 2019, el Parlamento de Cataluña solicitó que se le tuviera por personado en el procedimiento de amparo, adjuntando la documentación requerida, así como la certificación de haber evacuado el trámite de comunicación pertinente a los intervinientes en el procedimiento previo, para su eventual personación.

6. Por diligencia de ordenación de 23 de enero de 2019 se tienen por recibidos los testimonios de las actuaciones solicitadas, así como se tiene por personado y parte en el procedimiento al Parlamento de Cataluña. Asimismo se decreta que se de vista de todas las actuaciones del recurso de amparo, ubicadas en la Secretaría del Pleno, a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de veinte días, puedan presentar las alegaciones que a su derecho convenga.

7. Por escrito registrado el 25 de febrero de 2019, el Parlamento de Cataluña presenta sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de amparo, al entender que los Acuerdos impugnados no lesionan los derechos de los recurrentes reconocidos en el artículo 23.2 CE.

Pese a reconocer que el contenido de la iniciativa parlamentaria ofrecía dudas sobre su adecuación al orden constitucional, el escrito del Parlamento niega que su tramitación supusiera desatender, desconocer o incumplir lo resuelto por el Tribunal Constitucional. Acudiendo a la jurisprudencia relativa a las funciones de calificación y admisión a trámite de las iniciativas y documentos de índole parlamentaria, y su relación con el contenido de los derechos reconocidos por el art. 23 CE, el Parlamento sostiene que su Mesa se ha limitado a realizar una interpretación restrictiva de cualquier disposición condicionante del ejercicio de las funciones y facultades inherentes a la función parlamentaria, permitiendo la tramitación de la Moción presentada por el Subgrupo Parlamentario de Candidatura d'Unitat Popular- Crida Constituent.

El Parlamento de Cataluña entiende que la jurisprudencia constitucional, respecto de las funciones de calificación y admisión a trámite de los órganos rectores de las Cámaras, ha ido evolucionando (con cita de las SSTC 107/2001 y 84/2012), para llegar a la STC 46/2018, en que el Tribunal imputa la lesión de los derechos reconocidos por el artículo 23.2 CE, a la tramitación de iniciativas parlamentarias que supongan incumplir lo decidido por el Tribunal, siempre que la Mesa sea consciente de que dicha tramitación supone incumplimiento de su deber constitucional de acatar lo resuelto por el Tribunal. Desde esta afirmación, la parte desarrolla el argumento de que, en el supuesto de autos, no se dan tales condiciones porque los Acuerdos impugnados no incumplen, de forma manifiesta, lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC 259/2015. El escrito de alegaciones se detiene en el argumento de que sólo debe considerarse vulnerado el *ius in officium* de los diputados, por la tramitación de una iniciativa por parte de las Mesas de las Asambleas Parlamentarias, cuando en ejercicio de sus funciones de calificación y tramitación,

estos órganos incurran en "incumplimiento patente" del deber de respetar lo resuelto por el Tribunal Constitucional, "a sabiendas" de estar incumpliendo. Siendo así, en este caso no se puede imputar a la Mesa del Parlament haber actuado con plena consciencia de estar incumpliendo lo resuelto por el Tribunal Constitucional porque, si bien la Moción planteaba serias dudas acerca de su plena adecuación al orden constitucional, dicha inconstitucionalidad no resultaba evidente, porque no se reproducía en su totalidad la Resolución 1/XI, ni se proponía la adopción de un texto similar al anulado que actualizase aquella en cuanto a sus objetivos, ni se hacía referencia expresa a voluntad alguna de utilizar medios o actuar sin respetar los cauces constitucionales para alcanzar el objetivo político de la independencia de Cataluña.

En la misma línea de razonamiento, la letrada del Parlamento da cuenta de que la Moción tramitada por los Acuerdos impugnados, que luego se aprobaría por el Pleno como Moción 5/XII, fue impugnada por el Gobierno, siendo declarados inconstitucionales y nulos los apartados 1, 2 y 3, por la STC 136/2018, de 13 de diciembre. Esta circunstancia muestra que actualmente no es posible negar la inconstitucionalidad de esos apartados de la Moción, pero que, en el momento de la admisión a trámite de la iniciativa, la Mesa del Parlamento no podía predecir ni el resultado final del debate y aprobación de la Moción en el Pleno, en el que no se presentaron enmiendas tendentes a eliminar las tachas de inconstitucionalidad, ni el posterior juicio negativo de constitucionalidad.

Finalmente afirma que cuando la Mesa del Parlamento admitió a trámite la Moción no actuó incumpliendo una resolución del Tribunal Constitucional que le impidiera darle curso, ni en la convicción de estarlo haciendo y, en consecuencia no vulneró el *ius in officium* de los diputados. El deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que comporte ignorar o eludir los efectos de una sentencia del Tribunal Constitucional, que los recurrentes en amparo imputan a la Mesa, se deduce del deber genérico de obediencia a sus resoluciones, dándose la circunstancia de que la STC 259/2015 no contenía ninguna advertencia expresa respecto de la actuación a seguir, por parte de la Mesa del Parlamento, en la futura actividad parlamentaria relacionada con la Resolución 1/XI. En la medida en que la Moción 5/XII es plenamente autónoma de la Resolución 1/XI y no constituye la base jurídica de aquella, dado que la Moción no es un intento de restablecer la anulada eficacia de la Resolución, ni el Gobierno de la Nación, ni el propio Tribunal de oficio, han interpuesto incidente de ejecución de esa sentencia, a diferencia de lo que ha ocurrido con las Resoluciones 5/XI, 263/XI, 306/XI y con los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 6 y de 7 de septiembre de 2017.

8. Mediante escrito registrado el 1 de marzo de 2019, el Ministerio Fiscal presenta sus alegaciones interesando la estimación del recurso de amparo.

Partiendo de la constatación de la declaración de inconstitucionalidad del apartado 1 de la propuesta de Moción tramitada por la Mesa del Parlamento, y definitivamente aprobada como Moción 5/XII, el Ministerio Fiscal constata que, en este caso, la inconstitucionalidad de la iniciativa era clara e incontrovertible, por lo que la tramitación de la Moción por la Mesa supuso una afectación del derecho fundamental al *ius in officium* de los recurrentes, consagrado por el art. 23.2 CE. Evocando el FJ 7 de la STC 136/2018, el Ministerio Fiscal considera que la Moción 5/XII estaba inspirada en la Resolución 1/XI, por lo que los vicios de inconstitucionalidad de una lastran a la otra y, por tanto, no es posible asumir la motivación del Acuerdo de reconsideración de la Mesa para justificar la desvinculación entre la Resolución 1/XI y la Moción 5/XII. El Ministerio Fiscal niega asimismo, y siempre sobre la base del FJ 7 de la STC 136/2018, la existencia de un mandato democrático manifestado en las elecciones de 27 de septiembre de 2017, y del derecho de un grupo parlamentario basado en tal mandato, para ejercer sus funciones parlamentarias presentando una Moción cuyo contenido fue parte del programa electoral de sus integrantes y afirma que tal y como se deduce de la sentencia del Tribunal Constitucional, ningún objetivo político justifica en un Estado democrático, y en un Parlamento dotado de amplios poderes de autogobierno, la expresa negación del derecho como justificación y límite del poder político.

El Ministerio Fiscal dice que, incluso teniendo dudas sobre la inconstitucionalidad de una iniciativa presentada ante la Mesa, esta no queda automáticamente inhabilitada para darle trámite, por respeto al derecho de iniciativa parlamentaria que asiste a sus proponentes (con cita literal del FJ 3 de la STC 46/2018). Pero también recuerda que, excepcionalmente, la Mesa del Parlamento puede ejercitar un control sobre las iniciativas, cuando su inconstitucionalidad sea inequívoca e incontrovertible, supuesto excepcional que concurre en este caso porque la STC 136/2018 terminaría por declarar inconstitucional el apartado primero de la Moción en que se reiteraban los objetivos de la Resolución 1/XI de 9 de noviembre, declarada a su vez inconstitucional por la STC 259/2015.

Se rechaza así la existencia de dudas interpretativas, y también el argumento de la Mesa relativo a la ausencia de requerimientos específicos de la STC 259/2015. La Mesa conocía la

STC 259/2015 como se deduce del contenido del Acuerdo desestimatorio de la reconsideración, y pudo valorar los límites que dicho pronunciamiento imponía al Parlamento de Cataluña, así como su proyección sobre la admisión de iniciativas parlamentarias directamente vinculadas a los objetivos que se proclamaron en la Resolución 1/XI. En suma, el Ministerio Fiscal entiende que la Mesa fue consciente del contenido, efectos y repercusión de la STC 259/2015, respecto de su propia función calificadora.

El Ministerio Fiscal recuerda que el informe del Letrado Mayor del Parlamento, referido en el Acuerdo de reconsideración de la Mesa, ya indicaba que la sentencia, si bien no condicionaba la actividad futura del Parlamento, afectaba a iniciativas de naturaleza análoga o de contenido coincidente o muy parecido, especialmente de aquellas que insistiesen en concretar el proyecto político que expresa la Resolución 1/XI prescindiendo de la reforma constitucional (con cita de la STC 47/2018, FJ 5). Esta analogía según la Fiscalía está presente en el apartado primero de la Moción al reiterar los objetivos de la Resolución 1/XI. Por tanto, la STC 259/2015 imponía a la Mesa de la Cámara la obligación de rechazar la tramitación de una iniciativa que reiteraba los objetivos de una previa Resolución declarada nula, por lo que su admisión transgredió el pronunciamiento del Alto Tribunal, de modo que la facultad de control de la Mesa debería de haber sido la de rechazar la iniciativa.

9. Por providencia de 15 de octubre de 2019 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos Jurídicos**

1. El presente recurso de amparo es promovido por don Miquel Iceta Llorens, como portavoz, y por el resto de diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 2 de julio de 2018, por el que se confirma el Acuerdo de 26 de junio de 2018 que calificó y admitió a trámite el apartado uno de la “Moción subsiguiente a la interpelación al Gobierno sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional” presentada por el Subgrupo Parlamentario de Candidatura d’Unitat Popular-Crida Constituent. Los recurrentes imputan a los Acuerdos de la Mesa previamente citados, la vulneración de su derecho al *ius in officium* (art. 23.2 CE), por haber faltado la Mesa a su obligación de inadmitir la tramitación de una iniciativa que, a juicio de los diputados impugnantes, resultaba claramente

inconstitucional. Esta obligación se referiría, concretamente, al siguiente apartado de la Moción, por cuanto reiteraría los objetivos de la Resolución 1/XI, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015:

“1. El Parlamento de Cataluña, ante las actuaciones del Estado, por medio del Tribunal Constitucional, la Audiencia Nacional y la Fiscalía, de judicialización y persecución de los actos consecuentes con mandato democrático ratifica su firme voluntad de llevar a cabo las actuaciones necesarias previstas y aprobadas por este Parlamento, para alcanzar y culminar democráticamente la independencia de Cataluña.

a) Por todo ello, el Parlamento reitera los objetivos contenidos en la Resolución 1/XI, del 9 de noviembre, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015”.

La letrada del Parlamento de Cataluña solicita la desestimación del recurso, al entender que la Mesa no vulneró el derecho invocado, limitándose a formular una interpretación restrictiva de las limitaciones que pueden imponerse a la actividad parlamentaria de los diputados proponentes, frente las dudas interpretativas relativas a la constitucionalidad de la Moción. El Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso al entender que, como confirmaría la STC 136/2018, de 13 de diciembre, la Moción era inequívocamente inconstitucional, por lo que la Mesa vulneró los derechos invocados por los recurrentes en amparo al decidir tramitarla.

2. La cuestión fundamental suscitada en el presente recurso de amparo reside en determinar si los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 26 de junio de 2018, y de 2 de julio de 2018, que dan trámite al apartado uno de la “Moción subsiguiente a la interpelación al Gobierno sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional”, vulneraron el *ius in officium* de los diputados recurrentes (art. 23.2 CE), al dar trámite a una iniciativa claramente inconstitucional, por haber sido calificada de este modo en la STC 259/2015, de 2 de diciembre, la Resolución 1/XI a la que se remite la Moción tramitada.

Los términos en que se plantea el conflicto que debemos resolver, exigen partir de la definición del contenido del art. 23.2 CE, que la jurisprudencia constitucional ha calificado desde el principio como derecho de configuración legal, siguiendo la dicción literal del texto del precepto, y que supone que, una vez dotado de contenido a través de los Reglamentos parlamentarios u otras disposiciones legales, se conforma un estatuto de derechos y atribuciones al que denominamos *ius in officium*, que ostentan los parlamentarios para poder ejercer adecuadamente su función pública (en este sentido, SSTC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 4; 181/1989, de 3 de noviembre,

FJ 4; 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2), así como la función de representación política de la ciudadanía, que participa a través de sus representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Este complejo de facultades y derechos pueden ser invocados por sus titulares a través de la apelación al *ius in officium*, cuando se “consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren” (por todas, STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4).

El derecho que aquí se invoca es de los parlamentarios integrantes todos ellos de un grupo minoritario en el Parlamento de Cataluña, frente a la Mesa de la Cámara, por entender que esta condiciona de forma ilegítima su capacidad de acción política en la oposición, por tramitar una iniciativa de quienes ostentan la posición mayoritaria tanto en el Pleno de dicho órgano legislativo como en su Mesa. El recurso de amparo nos sitúa por ello en la necesidad de identificar si los acuerdos de la Mesa impugnados se limitan a dar trámite al legítimo ejercicio del *ius in officium* de la mayoría parlamentaria o suponen un condicionante ilegítimo a la actividad parlamentaria, por permitir el desarrollo en el Pleno del debate de una iniciativa calificada por los recurrentes de inconstitucional, sobre la base de la jurisprudencia de este Tribunal. Se trata de resolver si, habiendo la Mesa facilitado la tramitación, debiera haberla impedido para asegurar el adecuado ejercicio de los derechos del grupo parlamentario minoritario.

3. Esta conflictividad, entre los grupos parlamentarios minoritarios y los grupos parlamentarios que integran la mayoría parlamentaria, ha estado presente en el Parlamento de Cataluña desde las elecciones autonómicas del 27 de septiembre de 2015, cuyos resultados son interpretados por quienes ostentan la mayoría de escaños en la Cámara como un mandato democrático dirigido a las fuerzas parlamentarias cuyo objetivo es que Cataluña sea un estado independiente (Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015). A partir de ese momento, tal y como proclama la Resolución 1/XI, “el Parlamento de Cataluña declara solemnemente el inicio del proceso de creación de un estado catalán independiente en forma de república”, y ello abre un proceso cuyas consecuencias políticas y jurídicas alcanzan el presente y se proyectan hacia el futuro, dividiendo y polarizando las posiciones políticas en el Parlament.

Una de las formas en que la confrontación entre posiciones mayoritarias y minoritarias ha llegado a la jurisdicción constitucional ha sido a través del planteamiento de recursos de amparo parlamentarios (art. 42 LOTC), por parte de los grupos minoritarios, frente a las decisiones adoptadas por los órganos parlamentarios, cuando estas han sido consideradas como

restrictivas de los derechos de participación política de los integrantes de aquellos grupos (SSTC 96/2019, de 15 de julio; 52/2019, de 11 de abril; 42/2019, de 27 de marzo; 41/2019, de 27 de marzo; 47/2018, de 26 de abril; 46/2018, de 26 de abril; 27/2018, de 5 de marzo; 10/2018, de 5 de febrero; 71/2017, de 5 de junio; 225/2016, de 19 de diciembre; 224/2016, de 19 de diciembre; 109/2016, de 7 de junio; 108/2016, de 7 de junio y 107/2016, de 7 de junio). La totalidad de los fallos estimatorios han considerado la existencia de lesión del art. 23.2 CE de los recurrentes en amparo sobre una base argumental coincidente, que pone de relieve la necesidad de asegurar el adecuado ejercicio de la función de representación política de las minorías parlamentarias en la oposición. El art. 23.2 CE se refiere al derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. El precepto alude al derecho de todos los ciudadanos, sin distinciones, a optar al ejercicio de cargos en los que se ejerce poder de decisión, en el marco de un Estado social y democrático de Derecho, en el que el respeto a la posición y los derechos de las minorías actúa como elemento constitutivo del propio sistema, que legitima su propio funcionamiento. Sin respeto a los derechos de las minorías políticas, no hay modo de preservar el pluralismo propio del Estado democrático (STC 226/2016, de 22 de diciembre, FJ 5), propugnado por el artículo 1.1 de la Constitución como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico (por todas, SSTC 86/1982, de 23 de diciembre; 99/1987, de 11 de junio; 20/1990, de 15 de febrero; 119/1990, de 21 de junio; 217/1992, de 1 de diciembre y, más recientemente, SSTC 25/2019, de 25 de febrero; o 27/2018, de 5 de marzo).

Hay que tener en cuenta que el pluralismo político, como valor superior del ordenamiento jurídico, junto a los valores de libertad, igualdad y justicia (art. 1.1 CE), adquiere uno de sus más claros sentidos en la actividad parlamentaria, al permitir ejercer a las minorías una función de control en el seno mismo de la representación política. Y desde esta posición, las minorías políticas, a las que alcanza también la obligación de acatamiento de la Constitución y el ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), solo pueden ejercer esa función de defensa del ordenamiento mediante el control de los actos de los órganos parlamentarios y, como en este caso, intentando impedir que se adopten resoluciones que claramente contravienen el texto constitucional. Si se obstaculiza la función del control parlamentario a una minoría política, se lesiona el núcleo esencial del *ius in officium*, cuyo contenido mínimo consiste en el ejercicio del control de la actividad parlamentaria.

En la STC 259/2015, de 2 de diciembre, se recuerda, precisamente, que el pluralismo político es pieza cardinal de nuestro orden de convivencia, y que fue invocado por el Parlamento

de Cataluña como fundamento de la Resolución 1/XI, que está en el origen del problema que ahora estamos llamados a resolver. En aquel pronunciamiento, el Tribunal reconoció que “el pluralismo político constituye un valor positivado. Se nutre de —y consiste en— contenidos y procedimientos irrenunciables que son a su vez condiciones y requisitos previamente consensuados. La Constitución proclama un mínimo de contenidos y establece unas reglas de juego insoslayables para los ciudadanos y los poderes públicos. De forma que, cuando este Tribunal ejerce el control de constitucionalidad de normas y actos que le encomienda su Ley Orgánica, no debe imponer constricciones indebidas al principio democrático que se expresa con arreglo a los cauces constitucionales, y debe respetar sus opciones políticas (STC 108/1986, FJ 18). Ese marco constitucional mínimo de referencia mantiene unida a la comunidad política dentro de los parámetros del pluralismo político. Lo que caracteriza a la democracia es la continua toma de decisiones y la apertura a todas aquellas posibilidades que fueron desestimadas en el pasado por cualesquiera razones. Todo ello proporciona capacidad evolutiva al constitucionalismo pluralista propio de nuestro Estado social y democrático de Derecho” [STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 5, b)].

Como sostiene el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “el pluralismo, tolerancia y espíritu de apertura caracterizan una “sociedad democrática”. Aunque deban subordinarse, en ocasiones, los intereses de los individuos a los de un grupo, la democracia no se reconduce a la supremacía constante de la opinión de una mayoría, sino que exige un equilibrio que asegure a los individuos minoritarios un tratamiento justo, que evite todo abuso de una posición dominante” (STEDH *Izzettin Doğan y otros c. Turquía*, 26 de abril de 2016, § 100; en el mismo sentido SSTEDH *Folgerø y otros c. Noruega*, de 29 de junio de 2007, § 84; *Young, James y Webster c. Reino Unido*, de 13 de agosto de 1981, § 63 ). Esta doctrina, formulada para asegurar el respeto a las minorías de todo orden, puede ser proyectada en aras a garantizar la posición de las minorías políticas en el seno de cámaras parlamentarias. Y el respeto a ese equilibrio pasa por el respeto de los procedimientos previstos para la adopción de determinado tipo de decisiones. Así, el pluralismo político, sin el ajuste a límites o cauces que aseguren el respeto de las posiciones de las minorías, al menos el respeto a sus posiciones dialécticas, no es valor suficiente para asegurar, por sí mismo, la pervivencia del Estado democrático. El debate público plural, en sede parlamentaria o fuera de ella, sobre cualquier proyecto político, incluso si propone la reforma de la Constitución, tiene cobertura en la propia Constitución. Ahora bien, la STC 259/2015 insistió en la idea de que “la conversión de esos proyectos en normas o en otras determinaciones del poder público no es posible sino mediante el procedimiento de reforma

constitucional” (FJ 7). Y es que los procedimientos son considerados en nuestra jurisprudencia previa como el cauce a través del cual canalizar la expresión plural de las diversas opciones políticas, sabiendo que dichos procedimientos actúan, entre otras cosas, como salvaguarda del derecho de las minorías políticas a que sus voces sean escuchadas en la toma de decisiones. En las SSTC 99/1987, de 11 de junio, 97/2002, de 25 de abril, o 103/2008, de 11 de septiembre, por ejemplo, el Tribunal ha vinculado los procedimientos de aprobación de normas al pleno desarrollo del principio del pluralismo político, teniendo aquellos por instrumentales de este. Se entiende que la inobservancia de las normas de procedimiento puede alterar de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras de representación de la ciudadanía (en el mismo sentido, SSTC 215/2016, de 15 de diciembre; 185/2016, de 3 de noviembre; 132/2013, de 5 de junio; 238/2012, de 13 de diciembre). El respeto a los procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable, y tratar de sortearlos, eludirlos o prescindir de ellos “sería intentar una inaceptable vía de hecho (incompatible con el Estado social y democrático de Derecho que se proclama en el art. 1.1 CE) para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica” (STC 103/2008, de 11 de septiembre). Pero es preciso reconocer expresamente que los procedimientos no son un fin en sí mismo considerado, sino un medio para asegurar la participación tanto de la mayoría como de la oposición, es decir de las minorías parlamentarias, en la toma de decisiones y, por eso, la conexión entre respeto de los procedimientos y garantía del pluralismo político se identifica plenamente con el respeto a la posición de las minorías de oposición democrática.

4. A partir de este presupuesto lógico, los elementos definidores del desarrollo jurisprudencial del art. 23.2 CE dan sentido al pleno ejercicio del derecho de participación en los asuntos públicos de la ciudadanía (art. 23.1 CE), y de quienes actúan como cauce de participación indirecta de dicha ciudadanía, los representantes públicos. El FJ 3 de la STC 47/2018, de 26 de abril, sintetiza la doctrina jurisprudencial que establece que el art. 23.2 CE garantiza el acceso igualitario de los ciudadanos a las funciones y cargos públicos, el mantenimiento en tales puestos de quienes hayan accedido a los mismos, y su desempeño de conformidad con lo que la ley disponga. Esta última garantía, asume particular relevancia cuando sus titulares son representantes parlamentarios; y es que, en tal supuesto, resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 CE.

Tratándose de un derecho de configuración legal, cuando se proclama de los representantes de la ciudadanía, como es el caso en el recurso de amparo que nos ocupa, compete a los Reglamentos de las Cámaras fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de quienes ocupan el escaño. Estos derechos y atribuciones, una vez creados, quedan integrados en el status propio de su cargo, al que ya nos hemos referido como *ius in officium*. La consecuencia directa es la facultad de que sus titulares reclamen su protección cuando entiendan que el poder público los ha limitado ilegítimamente. Ahora bien, no cualquier acto de un órgano parlamentario que actúa como poder público, restrictivo del *ius in officium* reglamentariamente conformado, se ha de tener automáticamente como acto lesivo del derecho fundamental de quien ocupa el escaño. Sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica, o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Por eso los órganos parlamentarios, a los que se ha de reconocer margen interpretativo suficiente para ello: i) deben formular una exégesis restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público; y ii) deben motivar, en su caso, las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos *ex art. 23.1 CE* (en este sentido, por todas, SSTC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 4 a); 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 4; 34/2018, de 12 de abril, FJ 4).

Dicho lo anterior, no puede obviarse que los órganos parlamentarios responden también a los equilibrios que, dentro de la Cámara, se dan entre las mayorías y las minorías y que, por tanto, las decisiones de dichos órganos son expresión de las decisiones de las mayorías políticas que los conforman. Por eso, cuando se recurren decisiones de los órganos parlamentarios, por considerarlas limitativas de los derechos de participación política de quienes integran los grupos minoritarios, ha de tenerse en cuenta que tales decisiones son asimismo expresión de los derechos de participación política de quienes conforman la mayoría. Todos y cada uno de los integrantes del Parlamento tienen derecho a que se respeten las facultades inherentes al ejercicio de la función representativa, siendo parte integrante y fundamental de dichas facultades, en la participación en los debates de contenido político que se desarrollan en el seno de la Asamblea,

la promoción de iniciativas relativas a la adopción de posiciones institucionales, y la oposición a dichas iniciativas.

Solo teniendo esto en cuenta se comprende la exigencia de imponer “a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación” [STC 76/2017, de 19 de junio, FJ 3 d) y jurisprudencia allí citada]. La Mesa del Parlament, en el asunto que nos ocupa, se ampara en esa interpretación restrictiva para justificar la decisión de dar trámite a la moción controvertida, facilitando simultáneamente el ejercicio de las facultades inherentes al *ius in officium* de los proponentes de la iniciativa. La cuestión que este Tribunal debe dilucidar es si la exigencia de interpretación restrictiva, se impone también cuando de la misma se derive la tramitación de una iniciativa inequívocamente inconstitucional, que obligue a los integrantes de los grupos parlamentarios minoritarios a participar en dicha tramitación, aun cuando niegue los límites procedimentales impuestos por la jurisprudencia constitucional para canalizar la expresión plural de las diversas opciones políticas, en el sentido expresado en el FJ 3.

5. Al examinar la relación existente entre las decisiones que pueden adoptar las Mesas de las Cámaras, en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión a trámite de escritos, y el *ius in officium*, el Tribunal ha venido declarando que las Cámaras son “el instrumento que sirve para el ejercicio del derecho de participación del ciudadano en los asuntos públicos por medio de representantes, no sus Mesas, que cumplen una función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación” (STC 191/2013, de 18 de noviembre, FJ 3). Esa función permite a la Mesa “controlar la regularidad legal de los escritos parlamentarios, siempre que ese examen, realizado en contraste con la regulación parlamentaria, no encubra un juicio sobre la oportunidad de la iniciativa en los casos en que este juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria” (STC 191/2013, FJ 3).

Eso no impide que el Reglamento parlamentario habilite a la Mesa para extender su examen “más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre que se refieran a iniciativas que vengan limitadas materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente; pero que si la legalidad aplicable

no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal” (STC 191/2013, FJ 3, y jurisprudencia allí citada). Y es en este punto donde se centra la cuestión problemática. Se trata de determinar el papel que juega, en este contexto, el control de constitucionalidad de las iniciativas sometidas al examen de la Mesa. Es decir, hasta qué punto la Mesa debe verificar los límites materiales que la Constitución impone a la actividad parlamentaria que debe calificar, porque el hecho de no hacerlo supone la lesión de los derechos de participación política de los representantes parlamentarios. Debe recordarse que la jurisprudencia constitucional es constante cuando descarta la doctrina de los *interna corporis acta*, esto es, de los actos parlamentarios internos exentos de control jurisdiccional de la conformidad con la Constitución o la Ley, cuando estos actos vulneran los derechos y libertades incluidos en la Sección 1.ª del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución que, según el art. 53.1 CE, vinculan a todos los poderes públicos y, por consiguiente, también a las Asambleas legislativas (en este sentido, SSTC 118/1988, de 20 de junio, FJ 2; 23/1990, de 15 de febrero, FJ 4; 15/1992, de 10 de febrero, FJ 2). Por tanto, si se verifica que la decisión de la Mesa puede considerarse lesiva del derecho invocado, esta “trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta* y corresponde a este Tribunal el examen, pero sólo ello, de la virtual lesión” (STC 15/1992, FJ 2) del derecho invocado. Por consiguiente, este recurso habrá de limitarse a determinar si se produjo la alegada vulneración del art. 23.2 CE.

6. El Tribunal ha dicho que, con carácter excepcional, las Mesas pueden controlar el contenido material de las iniciativas parlamentarias, para el caso de que se trate de propuestas o proposiciones cuya inconstitucionalidad sea palmaria y evidente (STC 47/2018, FJ 4, con cita de la STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4). Las SSTC 107/2016, 108/2016 y 109/2016, todas de 7 de junio, y 47/2018, de 26 de abril, que han de ser leídas de forma integrada, precisan el alcance de la obligación de las Mesas respecto del control material de las iniciativas, estableciendo que:

i) con carácter general las Mesas no deben inadmitir propuestas o proposiciones, a causa de la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, porque ello infringiría el derecho fundamental de sus impulsores, reconocido en el art. 23.2 CE;

ii) este principio general consiente una limitada salvedad, pudiendo las Mesas inadmitir a trámite propuestas o proposiciones cuya contradicción con el derecho, o cuya inconstitucionalidad, sean palmarias y evidentes;

iii) de esa excepcional potestad para no dar curso a la propuesta de que se trate, no puede deducirse una obligación de la Mesa de paralizar la tramitación de las iniciativas evidentemente

inconstitucionales. Y como no existe tal obligación, su incumplimiento no ocasionaría la infracción del *ius in officium* (art. 23.2 CE) de quienes denuncien la omisión del control. Se dice literalmente, en las cuatro sentencias de referencia, que “en el contenido del derecho enunciado en el art. 23.2 CE no se encuentra lo que habría que llamar ‘derecho fundamental a la constitucionalidad’ de las iniciativas parlamentarias o, incluso, de los acuerdos o normas a que aboquen (sic), hipotético contenido este que no solo difuminaría los contornos del derecho instituido en aquel precepto, sino que alteraría al propio tiempo la propia configuración del recurso de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional” (por todas, STC 47/2018, FJ 5);

iv) no obstante lo dicho, la facultad de las Mesas de las Asambleas legislativas de efectuar un control de constitucionalidad sobre el contenido de las propuestas e iniciativas palmaria y manifiestamente inconstitucionales que se presentan a su consideración, se transforma en obligación cuando medie un mandato del Tribunal Constitucional, “acompañado incluso de un apercibimiento, en la medida en que la admisión a trámite de la iniciativa supone la trasgresión directa de un pronunciamiento de este Tribunal que exige que se impida o paralice toda iniciativa contraria a la suspensión acordada. (...) Existe, así, en tal caso, un deber de la Mesa de inadmitir a trámite la iniciativa presentada, en cuanto que el control material de la misma viene expresamente exigido por un mandato jurisdiccional que impone esa obligación” (STC 47/2018, FJ 5).

7. La aplicación de la doctrina de este Tribunal expuesta conduce a la estimación de la pretensión de amparo de los recurrentes, teniendo en cuenta los razonamientos que siguen, y el carácter excepcional del supuesto de hecho que se plantea. Si bien es cierto, como alega la representación del Parlament en su respuesta a la demanda de amparo, que los órganos parlamentarios deben realizar una interpretación restrictiva de las normas limitativas de ejercicio de los derechos, o atribuciones, que integran el estatuto del representante público (por todas, STC 76/2017, de 19 de junio, FJ 3), no cabe duda de que la Mesa tiene la facultad de establecer un filtro adecuado a la tramitación de iniciativas, que puedan ser calificadas como manifiestamente inconstitucionales.

El Tribunal ya ha establecido, lo hizo en la STC 259/2015, de 2 de diciembre, que la inconstitucionalidad de determinadas iniciativas, cuya discusión parlamentaria se propone, no viene dada por su contenido, sino por la voluntad expresa de las mismas de prescindir de los procedimientos y cauces constitucionalmente admisibles para alcanzar sus objetivos. Afirmamos

en aquel pronunciamiento que la resolución allí impugnada, esto es la Resolución I/XI, a la que se remite la moción cuyos acuerdos de tramitación conforman el objeto del presente recurso de amparo:

“contrapone el supuesto alcance del “mandato democrático” recibido por el Parlamento de Cataluña en las elecciones de 27 de septiembre de 2015 (apartados primero y noveno), o el carácter “legítimo y democrático” del Parlamento de Cataluña por idéntica razón (apartado octavo), a la legalidad y la legitimidad de las instituciones del Estado, en particular de este Tribunal Constitucional, al que se considera directamente “carente de legitimidad y competencia”. El referido “mandato democrático” justificaría el anuncio de que las decisiones del Parlamento de Cataluña “no se supeditarán” a las adoptadas por las instituciones del conjunto del Estado, así como la apertura de un proceso constituyente “no subordinado”, esto es, unilateral, calificado de “ciudadano, participativo, abierto, integrador y activo”. En su escrito de alegaciones, el Parlamento de Cataluña reitera que la resolución “se apoya directamente sobre los principios básicos de la democracia y el pluralismo político”. La resolución I/XI pretende, en suma, fundamentarse en un principio de legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña, cuya formulación y consecuencias están en absoluta contradicción con la Constitución de 1978 y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ello trastoca no solo los postulados del Estado de Derecho, basado en el pleno sometimiento a la Ley y al Derecho, sino la propia legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña, que la Constitución reconoce y ampara. 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” (STC 259/2015, FJ 5).

La Moción, cuya tramitación se insta a la Mesa del Parlament en el supuesto del que trae causa el presente recurso de amparo, manifiesta literalmente que reitera los objetivos contenidos en la Resolución I/XI, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, un proceso político que, como acaba de ser recordado, se fundamenta en una interpretación del principio de legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña en absoluta contradicción con la Constitución de 1978. En lo que ello supone de voluntad manifiesta de alterar el marco del Estado de Derecho, es manifestación también de una falta de respeto por los derechos de los grupos parlamentarios minoritarios, que pueden reclamar de las Mesas de los órganos parlamentarios que respeten su obligación de no darles cauce, cuando el Tribunal Constitucional se ha manifestado ya de forma clara sobre las mismas. Ha de insistirse en que, como apuntábamos en el FJ 3, el debate público plural en sede parlamentaria o fuera de ella, sobre cualquier proyecto político, incluso si propone la reforma de la Constitución, tiene cobertura en la propia Constitución, siempre y cuando el debate parta del

presupuesto del respeto a los cauces procedimentales previstos en el propio texto constitucional para canalizar los cambios de modelo político, porque solo ese presupuesto asegura el respeto a las posiciones de las minorías.

Los Acuerdos de la Mesa que se impugnan, han hecho una interpretación restrictiva de su capacidad de calificación con la intención, expresada en los propios Acuerdos, de facilitar el debate en el Pleno de la Cámara de una cuestión sumamente controvertida, sobre la que existían dudas en relación con su ajuste constitucional. Pero dichas dudas surgen conectadas a la voluntad implícita, y fácilmente deducible del texto de la Moción, de ignorar el contenido de la STC 259/2015. En principio, los órganos de gobierno de la Cámara, en concreto la Mesa, deben asegurarse de no hurtar al Pleno el debate político que se plantea porque con carácter general es en el Pleno donde se materializa la deliberación que es la base sobre la que se asienta la actividad parlamentaria como mecanismo expresivo del pluralismo político. Pero ello no obsta que la Mesa del Parlamento respete las reglas del juego democrático y los límites que la jurisdicción constitucional, sobre la base de la interpretación de la Constitución, pueda llegar a imponer al debate. Lo contrario supone forzar la reapertura sistemática de discusiones que ya han sido planteadas, han cristalizado en forma de acuerdo, declaración, moción o incluso norma con rango de ley, y han terminado por ser expulsadas del sistema jurídico por una resolución del Tribunal declarativa de la inconstitucionalidad de la disposición.

La potestad de las Mesas de inadmitir a trámite propuestas o proposiciones cuya inconstitucionalidad sea evidente, se transforma en obligación siempre que la Mesa sea destinataria de un mandato del Tribunal Constitucional impidiendo la tramitación de determinada iniciativa. Entenderlo de otro modo sería asumir que el valor de cosa juzgada de las sentencias del Tribunal es relativo, y no se aplica a la doctrina que se deriva de sus pronunciamientos, lo que resulta incompatible con la interpretación que nuestra jurisprudencia ha hecho de los arts. 164.1 CE y 40.2 LOTC (por todas, STC 119/2012, de 4 de junio, FJ 5). Ha de insistirse en que “todos los poderes públicos, tal como prescribe el art. 87.1 LOTC, están obligados a dar cumplimiento a lo que el Tribunal Constitucional resuelva cualquiera que sea el procedimiento en que lo haya sido” (STC 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 6; en el mismo sentido, STC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 4). Y ese mandato incluye, por supuesto, a los órganos que componen las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

En este caso la Mesa del Parlament ha intentado motivar en los Acuerdos impugnados su decisión de tramitar la iniciativa. Esa motivación no se manifiesta absolutamente desprovista de razonabilidad, en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse, y que no fue otra que asegurar la amplitud del debate por el Pleno de la Moción presentada. Tanto en la reunión de 26 de junio de 2018, en que se adoptó el primer Acuerdo, como en la del 2 de julio, en que se desestimó la reconsideración, los integrantes de la Mesa debatieron ampliamente sobre si podía deducirse de la STC 259/2015, un mandato de no tramitación de iniciativas que reiterasen el contenido de la Resolución 1/XI, entonces anulada. La discusión giró en torno a si la Moción cuya tramitación se discutía era o no era réplica de la previamente anulada, y por tanto podía reputarse o no como manifiestamente inconstitucional, lo que hubiera dado un argumento a la Mesa para ejercer su potestad de frenar la tramitación. En el debate de la primera reunión, la del 20 de junio, el Secretario General de la Cámara interviene para advertir de la necesidad de tener en cuenta el ATC 24/2017, que estima el incidente de ejecución de la Sentencia 259/2015, de 2 de diciembre, y de los Autos 141/2016, de 19 de julio, y 170/2016, de 6 de octubre, cuyo contenido permite considerar que existe una contradicción entre la Moción y la Constitución, aunque los pronunciamientos previos del Tribunal Constitucional respecto de la Resolución 1/XI, en particular la STC 259/2015, no contengan una advertencia especial dirigida a ninguna de las personas que forman los órganos del Parlamento. El Secretario General aconseja no dar trámite a la Moción teniendo en cuenta las consideraciones de la STC 259/2015 y las resoluciones interlocutorias que estiman los cinco incidentes de ejecución correspondientes, y recordando que existe un informe del letrado mayor, sobre la Resolución I/XI, en el que se considera que los efectos de la sentencia no impiden la tramitación de nuevas iniciativas sobre esta materia, salvo de aquellas que reiteren o insistan en la voluntad expresada en la Resolución I/XI de prescindir de las vías de reforma constitucional. A la hora de tomar una decisión, la Mesa se dividió en dos posiciones con igual número de votos, siendo determinante el voto de calidad del Presidente integrante de la mayoría parlamentaria proponente de la Moción.

El esfuerzo argumentativo de la Mesa, contenido en los Acuerdos impugnados, obvia los efectos generales de la STC 259/2015, y el alcance de la doctrina que esta sentencia contiene y a la que se ha venido haciendo referencia. No cabe modificar el orden constitucional fuera de los procedimientos de reforma que prevé la propia Constitución. Y eso es lo que, de nuevo, como sucedió cuando se aprobó la Resolución 1/XI, intentaba la mayoría del Parlamento de Cataluña al tramitar primero, y aprobar después, la que será la Moción 5/XII, con el contenido ya descrito. De hecho la STC 136/2018 desarrolla una argumentación extensa para explicar por qué el apartado 1

de la Moción 5/XII ha de tenerse por equivalente a la Resolución 1/XI, y a esa argumentación nos remitimos.

Además, en este caso ha de entenderse que la decisión de la Mesa del Parlamento de calificar y admitir a trámite la propuesta de Moción desatendió la advertencia expresa de los servicios jurídicos del Parlamento, como sucedió en los supuestos resueltos por las sentencias 46 y 47/2018, en particular la expresada por el Secretario General del Parlament y que ha quedado expuesta más arriba. Asimismo, en la Sesión Plenaria que se celebraría el 5 de julio de 2018 y en la que se discutió la Moción, se hizo llegar al Presidente del Parlamento una nota de los Letrados asistentes a dicha sesión. En esa nota los servicios jurídicos hicieron una advertencia sobre la enmienda transaccional 1, presentada por el Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya y el Grupo Parlamentario Republicano y el subgrupo Parlamentario Candidatura d'Unitat Popular - Crida Constituent, instando su no tramitación, al entender que esta enmienda no resolvía las cuestiones inicialmente advertidas en la admisión a trámite de la Moción, respecto de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que afectaban a la Resolución 1/XI y otros relacionados con la materia. Si bien cuando tal nota fue presentada el recurso de amparo que nos ocupa ya había sido registrado ante este Tribunal, estas circunstancias ponen de manifiesto que habían existido dudas más que razonables, durante todo el procedimiento, expresadas por los servicios jurídicos de la Cámara, sobre la viabilidad del mismo, y sobre la manifiesta inconstitucionalidad de la Moción tramitada. Por eso, se puede concluir que la Mesa ha faltado a su deber constitucional de acatar lo resuelto por este Tribunal y, en conexión con ello, de no realizar actuaciones que traigan causa de resoluciones o normas declaradas inconstitucionales y nulas por este Tribunal, teniendo por tales las actuaciones que supongan la reiteración incondicionada de iniciativas previamente declaradas inconstitucionales.

La Mesa del Parlament ha tramitado la Moción a sabiendas de que existe una resolución previa de este Tribunal que le impide darle curso, por tratarse de una mera reiteración de la Resolución 1/XI, que ya ha sido anulada. En consecuencia, la decisión de la Mesa de la Cámara constituiría un manifiesto incumplimiento de su deber de respetar lo resuelto por este Tribunal (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC) en la STC 259/2015.

Ello no significa que, sistemáticamente, la reiteración del contenido de un acto o norma declarada inconstitucional deba considerarse un incumplimiento del deber de respetar lo resuelto por el Tribunal Constitucional, porque pueden concurrir circunstancias nuevas que pudieran

justificar un cambio de criterio del Tribunal o puede haber transcurrido el tiempo suficiente para considerar que la tramitación de la iniciativa no tiene como objetivo eludir el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional. El carácter dinámico de la jurisdicción constitucional, que garantiza la posibilidad de que el Tribunal pueda revisar su jurisprudencia, justifica que en tales circunstancias la reiteración del acto o norma declarada inconstitucional sea constitucionalmente admisible. Pero, evidentemente, estas excepciones teóricas no concurren en el supuesto concreto que nos ocupa.

Tal y como se reconoció en la STC 46/2018, “el incumplimiento de este deber determina en este supuesto, como se ha adelantado, la lesión del *ius in officium* de los parlamentarios recurrentes. La admisión de la iniciativa impide que, en relación con ese procedimiento parlamentario, puedan ejercer legítimamente sus funciones representativas, pues, en tales circunstancias, el ejercicio de su cargo conllevaría no acatar lo resuelto por el Tribunal Constitucional e incurrir, por tanto, en un grave ilícito constitucional” (FJ 7). Las consideraciones anteriores conducen a otorgar el amparo solicitado y, en consecuencia, a reconocer a los recurrentes que los acuerdos impugnados han vulnerado su *ius in officium* (art. 23.2 CE) y a declarar la nulidad de los acuerdos impugnados.

### 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 recurso de amparo interpuesto por los diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Catalunya y, en su virtud:

1º Declarar que se ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2º Restablecer a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 2 de julio de 2018, por el que se confirma el Acuerdo de 26 de junio de 2018 que calificó y admitió a trámite el apartado uno de la “Moción subsiguiente a la interpelación al Gobierno sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional” presentada por el Subgrupo Parlamentario de Candidatura d’Unitat Popular-Crida Constituent.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciséis de octubre de dos mil diecinueve.