

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

**10671** *Pleno. Auto 170/2016, de 6 de octubre de 2016. Impugnación de disposiciones autonómicas 6330-2015. Estima el incidente de ejecución de la Sentencia 259/2015, de 2 de diciembre, y el Auto 141/2016, de 19 de julio, promovido por el Gobierno de la Nación, en relación con una resolución dictada por el Parlamento de Cataluña.*

Excmos. Sres. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Rios, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez.

**AUTO****I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 de noviembre de 2015, el Abogado del Estado impugnó, conforme a los arts. 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015» y su anexo, aprobada el 9 de noviembre de 2015 y publicada en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 7, de esa misma fecha.

La impugnación, tramitada bajo el núm. 6330-2015, fue estimada por STC 259/2015, de 2 de diciembre (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 10, de 12 de enero de 2016), que declaró inconstitucional y nula la referida resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña y su anexo.

2. Por escrito registrado en este Tribunal el 1 de febrero de 2016, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno y al amparo de los arts. 87 y 92.1, 3 y 4 LOTC, planteó incidente de ejecución de la STC 259/2015 respecto de la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña, adoptada el 20 de enero de 2016 y publicada en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 42, de 25 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias. Dicha resolución crea, dentro del apartado relativo a las comisiones de estudio y al amparo del art. 65 del Reglamento del Parlamento, una denominada comisión de estudio del proceso constituyente, a la que se le asignan unos ámbitos de actuación que el Abogado del Estado reproducía en su escrito y que consideraba coincidentes con los fines que perseguía la anulada resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015.

La Comisión de Estudio del Proceso Constituyente creada por la resolución 5/XI fue efectivamente constituida el 28 de enero de 2016, según consta en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 48, de 3 de febrero de 2016, en el que aparece publicado el acto de constitución de esta Comisión, con la relación de miembros que forman parte de la misma.

3. Tramitado el incidente de ejecución conforme a lo previsto en los arts. 87 y 92 LOTC, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó estimarlo mediante ATC 141/2016, de 19 de julio (publicado en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 196, de 15 de agosto de 2016), con el alcance establecido en el fundamento jurídico 7. Este Auto fue notificado a la representación procesal del Parlamento de Cataluña con fecha 21 de julio de 2016. En la misma fecha fue notificado también a la Presidenta del Parlamento.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 29 de julio de 2016, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno y al amparo de los arts. 87 y 92.1, 3, 4 y 5 LOTC, planteó incidente de ejecución de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016, respecto de la resolución del Parlamento de Cataluña 263/XI, de 27 de julio de 2016, por la cual se ratifica el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente.

El tenor de esas conclusiones (publicadas primero en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 190, de 20 de julio de 2016 y luego en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 200, de 1 de agosto de 2016, en el que se publica la resolución 263/XI), en su versión en castellano, es el siguiente:

«1. En la actualidad, no hay ningún margen de acción para el reconocimiento del derecho a decidir del pueblo catalán dentro del marco jurídico constitucional y legal español. La única manera posible de ejercer este derecho es por la vía de la desconexión y la activación de un proceso constituyente propio.

2. El pueblo de Cataluña tiene legitimidad para comenzar un proceso constituyente propio, democrático, de base ciudadana, transversal, participativo y vinculante, con el reconocimiento, el apoyo y el aval de las instituciones catalanas.

3. Las experiencias comparadas de otros países avalan el camino emprendido por Cataluña para ir construyendo un modelo singular de proceso constituyente, teniendo en cuenta las circunstancias sociales, culturales, políticas y económicas que nos son propias.

4. Es necesario velar para que el marco metodológico del proceso constituyente sea consensuado, conocido, transparente y compartido con toda la sociedad y con las instituciones que lo avalan. El proceso constituyente ha de tener la capacidad de acomodar todas las sensibilidades ideológicas y sociales desde el primer momento, también a la hora de fijar los indicadores, el calendario y todas aquellas cuestiones que afecten al método empleado para hacer avanzar el proceso.

5. El proceso constituyente constará de tres fases: una primera fase de proceso participativo, una segunda fase de desconexión con el Estado español y convocatoria de elecciones constituyentes para formar una Asamblea constituyente, que redactará un proyecto de constitución, y una tercera fase para la ratificación popular de la constitución por medio de referéndum.

6. El proceso participativo previo tendrá como órgano principal un Foro Social constituyente formado por representantes de la sociedad civil organizada y de los partidos políticos. El Foro Social constituyente debatirá y formulará un conjunto de preguntas sobre contenidos concretos de la futura constitución, que se resolverán por la ciudadanía por medio de un proceso de participación ciudadana. El resultado de esta participación ciudadana constituirá un mandato vinculante para los integrantes de la Asamblea constituyente, que tendrán que incorporarlos al texto del proyecto de constitución.

7. Tras la fase de participación ciudadana, se completará la desconexión con la legalidad del Estado español mediante la aprobación de las leyes de desconexión por parte del Parlamento de Cataluña y de un mecanismo unilateral de ejercicio democrático que servirá para activar la convocatoria de la Asamblea constituyente. Las leyes de desconexión no son susceptibles de control, suspensión o impugnación por parte de ningún otro poder, juzgado o tribunal.

8. El Parlamento de Cataluña ampara el proceso constituyente que se ha de llevar a cabo en Cataluña. A dicho efecto, el Parlamento insta al Gobierno a poner a disposición de la ciudadanía los recursos necesarios para conseguir un debate constituyente de base social, transversal, plural, democrático y abierto. Con este objetivo, el Parlamento de Cataluña deberá crear una comisión de seguimiento del proceso constituyente.

9. La Asamblea constituyente, una vez convocada, elegida y constituida, dispondrá de plenos poderes. Las decisiones de esta Asamblea serán de obligatorio cumplimiento para el resto de poderes públicos y para todas las personas físicas y jurídicas. Ninguna de sus decisiones será susceptible de control, suspensión o impugnación por parte de ningún otro poder, juzgado o tribunal. La Asamblea constituyente establecerá mecanismos para garantizar la participación directa, activa y democrática de las personas y de la sociedad

civil organizada en el proceso de discusión y elaboración de propuestas para el proyecto de constitución.

10. Una vez que la Asamblea constituyente haya aprobado el proyecto de constitución, se convocará un referéndum constitucional para que el pueblo de Cataluña apruebe o rechace de manera pacífica y democrática el texto de la nueva Constitución.

11. El proceso constituyente incorporará desde el principio la perspectiva de género, de una manera transversal y con una estrategia dual, con el fin de romper las inercias históricas de nuestra sociedad y conseguir que el proceso constituyente lo sea también para todas las personas.»

5. El Abogado del Estado solicita en su escrito por el que promueve incidente de ejecución que se declare nula y sin efecto jurídico alguno la resolución del Parlamento de Cataluña 263/XI, de 27 de julio de 2016, por contravenir lo ordenado en la STC 259/2015 y el ATC 141/2016; invoca asimismo el art. 161.2 CE a efectos de que se produzca la inmediata suspensión de la resolución 263/XI en tanto resuelve el Tribunal este incidente de ejecución (subsidiariamente invoca, a los mismos efectos suspensivos, lo dispuesto en el art. 92.5 LOTC).

Interesa igualmente el Abogado del Estado que este Tribunal, mediante requerimiento personal, imponga a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, al Secretario General del Parlamento y a todos los miembros de la Mesa del Parlamento la obligación de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a dar cumplimiento a la referida resolución, así como de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la STC 259/2015 y el ATC 141/2016, apercibiéndoles de las responsabilidades, incluida la penal, en que pudieran incurrir. Asimismo, que imponga a las mismas autoridades, mediante requerimiento personal, la prohibición expresa de convocar a los órganos del Parlamento de Cataluña para debatir y votar ninguna iniciativa que directa o indirectamente pretenda dar cumplimiento a la resolución 263/XI. Que imponga igualmente, mediante requerimiento personal, al Presidente de la Generalitat y a todos los miembros de su Consejo de Gobierno, la prohibición de tramitar propuesta legislativa, dictar norma de rango reglamentario y llevar a cabo cualquier iniciativa de soporte jurídico o material que directa o indirectamente pretenda dar cumplimiento a la citada resolución, apercibiéndoles de las responsabilidades, incluida la penal, en que pudieran incurrir. En todos esos requerimientos personales habrá de advertirse a sus destinatarios de la aplicación, en caso de incumplimiento, de las medidas previstas en el art. 92.4 LOTC.

Solicita por último el Abogado del Estado que este Tribunal proceda a deducir testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal de la Presidenta del Parlamento de Cataluña, por incumplir el mandato del art. 87.1 LOTC en relación con el ATC 141/2016, al incluir en el orden del día del Pleno del Parlamento de 27 de julio de 2016 la propuesta de debate y votación de las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente.

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

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

Así, después de que la STC 259/2015 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 10, de 12 de enero de 2016), declarase inconstitucional y nula la resolución 1/XI de 9 de noviembre de 2015, «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015» y su anexo, el Parlamento de Cataluña adoptó el 20 de enero de 2016 la resolución 5/XI, de creación de comisiones parlamentarias («Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 42, de 25 de enero de 2016), en la que se crea la denominada Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, a la que se le asignan unos ámbitos de actuación coincidentes con los fines que perseguía la anulada resolución 1/XI. Por ATC 141/2016, de 19 de julio, el Tribunal Constitucional estimó el incidente de ejecución promovido por la Abogacía del Estado, contra la resolución 5/XI, en lo que se refiere a la creación y constitución de la Comisión de Estudio

del Proceso Constituyente, advirtiendo a los poderes implicados y a sus titulares, especialmente a la Mesa del Parlamento de Cataluña, bajo su responsabilidad, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir los mandatos de sujeción a la Constitución y de cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva.

Pese a estas advertencias, y en frontal incumplimiento de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016, el Parlamento de Cataluña aprobó las conclusiones de la comisión de estudio del proceso constituyente, mediante la resolución 263/XI, de 27 de julio de 2016.

Los grupos parlamentarios Junts pel Sí (JxS) y Candidatura d'Unitat Popular (CUP) solicitaron la inclusión en el orden del día del Pleno del Parlamento de 27 de julio de 2016, alterando el orden del día inicialmente previsto, de la votación de las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente (cuya transcripción, obtenida de la página web del Parlamento de Cataluña, adjunta a su escrito). La Presidenta del Parlamento advirtió previamente a dichos grupos del contenido del ATC 141/2016, preguntándoles si, pese a ello, mantenían su propuesta, a lo que contestaron afirmativamente. Los grupos parlamentarios de la oposición manifestaron que la inclusión de esa iniciativa en el orden del día del Pleno vulneraba el ATC 141/2016 y advirtieron a la Presidenta del Parlamento de su responsabilidad personal por la inclusión de ese punto en el orden del día. La Presidenta, invocando lo dispuesto en el art. 81.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), sometió a votación la inclusión de ese punto en el orden del día; aprobada esta inclusión, inmediatamente procedió a someter a debate y votación la ratificación del informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, que fueron aprobadas con los votos de los diputados de los grupos parlamentarios JxS y CUP, mediante la resolución 263/XI, de 27 de julio de 2016.

b) Prosigue el Abogado del Estado refiriéndose a la «normativa procesal que sirve de base para la formulación del presente incidente de ejecución de sentencia», citando al efecto literalmente el contenido del primer párrafo del art. 87.1 y de los apartados 1, 3 y 4, primer párrafo, del art. 92 LOTC, en la redacción dada a estos preceptos por el artículo único de la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. Cita también el ATC 141/2016, FJ 2.

c) Razona asimismo que la idoneidad de una resolución del tipo de la impugnada como objeto de un incidente de ejecución está fuera de duda, por ser cuestión ya resuelta tanto en la STC 42/2014, de 25 de marzo, como en la STC 259/2015 y en el ATC 141/2016.

La resolución 263/XI, por la que se asumen como propias las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente antes reproducidas, ha sido adoptada por el Pleno del Parlamento de Cataluña. Es, por tanto, un acto parlamentario que, sin perjuicio de su *veste* política, tiene también indudables efectos jurídicos, conforme a lo razonado por este Tribunal en la STC 42/2014, FJ 2. Se trata de una resolución que pone fin a un procedimiento parlamentario, pues el aprobar y asumir las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente significa una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara de proceder a la apertura de un proceso secesionista; no se trata de una mera declaración política, sino que prevé un conjunto de acciones concretas, destinadas a la puesta en práctica de dicho proceso, encomendándose además al propio Parlamento y al Gobierno de la Generalitat funciones precisas al respecto (apartado 8).

En fin, el carácter aseverativo de la resolución 263/XI, al proclamar la apertura de un proceso constituyente dirigido a la creación de un Estado catalán independiente, «no permite entender limitados sus efectos en el ámbito parlamentario al terreno estrictamente político, puesto que rebasa el cumplimiento de unas actuaciones concretas».

d) Razona a continuación el Abogado del Estado que la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña, que motiva el planteamiento de este incidente, vulnera clara y frontalmente la STC 259/2015 y el ATC 141/2016. Lejos de cumplir con lo acordado en este Auto y de atender las advertencias que en el mismo se contienen, el Pleno del Parlamento de Cataluña ha aprobado y asumido las conclusiones de la Comisión de

Estudio del Proceso Constituyente. La resolución 263/XI reitera la resolución 1/XI, declarada inconstitucional por la STC 259/2015, y resulta manifiestamente contraria a lo decidido por este Tribunal en dicha Sentencia y en el ATC 141/2016.

Un repaso somero de los diferentes apartados de la resolución 263/XI confirma esta conclusión. En el apartado 4 de la resolución se afirma la voluntad de poner en marcha ese proceso constituyente y en el apartado 5 se diseñan las tres fases del mismo: una primera de «proceso participativo»; una segunda de «desconexión con el Estado español y convocatoria de elecciones constituyentes para formar una Asamblea Constituyente, que redactará un proyecto de Constitución»; y una tercera, en la que esa Constitución será ratificada «por medio de referéndum».

La resolución 263/XI está directamente orientada a producir efectos jurídicos, que son la creación de un «Foro Social Constituyente» (apartado 6), apoyado tanto por el Parlamento como por la Generalitat (apartado 8), tras lo cual se llevará a cabo la «desconexión» con el Estado español y la creación de una Asamblea constituyente (apartado 7, en el que se vuelve a afirmar, como en la anulada resolución 1/XI, que «las leyes de desconexión no son susceptibles de control, suspensión o impugnación por parte de ningún otro poder, juzgado o tribunal»), que elaborará la Constitución de Cataluña como Estado independiente (apartado 9), para su ulterior aprobación mediante referéndum por el pueblo de Cataluña (apartado 10).

El Parlamento de Cataluña se hace responsable del proceso constituyente y, además, insta al Gobierno de la Generalitat a poner a disposición de la ciudadanía los recursos necesarios para conseguir que se realice un debate constituyente de base social que sea transversal, plural, democrático y abierto; además se prevé que el Parlamento cree, a tal efecto, una comisión de seguimiento del proceso constituyente (apartado 8). Por tanto, la resolución 263/XI tiene unos destinatarios directos: el Parlamento de Cataluña, que deberá impulsar el proceso constituyente, y el Gobierno de la Generalitat, que deberá poner todos los recursos necesarios para ese fin (ya declarado inconstitucional por la STC 259/2015).

La atribución de plenos poderes constituyentes a la Asamblea constituyente, cuyas decisiones «serán de obligado cumplimiento para el resto de poderes públicos y para todas las personas físicas y jurídicas» y no serán en ningún caso susceptibles de «control, suspensión o impugnación por parte de ningún otro poder, juzgado o tribunal» (apartado 9), abunda en la objetiva contradicción respecto a la STC 259/2015.

En suma, resulta evidente que la resolución 263/XI coincide con los propósitos de la resolución 1/XI anulada por la STC 259/2015, cuyos pronunciamientos conculca. Desatiende asimismo las advertencias contenidas en el ATC 141/2016, en relación con las conclusiones aprobadas por la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, que el Pleno del Parlamento de Cataluña ratifica y asume como propias en virtud de la resolución 263/XI.

La resolución 263/XI tiene por objeto un aspecto de la máxima trascendencia constitucional: el proceso constituyente, expresión que implica la indebida atribución de soberanía política. Coincide así la resolución 263/XI con la resolución 1/XI, e incluso va más allá de esta, en cuanto la pone en práctica diseñando un plan para hacerla efectiva (pese a que fue declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015), prescindiendo por completo del marco constitucional vigente. Lo aprobado por el Parlamento de Cataluña es un verdadero plan para conseguir la secesión de España, en el que se concretan fases y decisiones. La resolución 263/XI se encamina a la voluntad decidida de culminar «un proceso constituyente no subordinado», como indicaba ya el apartado primero de la anulada resolución 1/XI. Mediante la resolución 263/XI el Parlamento de Cataluña se erige una vez más en expresión de ese poder constituyente al que se refería también la resolución 1/XI en su apartado sexto, obviando los rotundos pronunciamientos de inconstitucionalidad que al respecto se contienen en la STC 259/2015.

Es patente, en suma, que la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña contraviene y desacata de manera frontal lo decidido con carácter definitivo por el Tribunal Constitucional en la STC 259/2015 y en el ATC 141/2016, por lo que dicha resolución debe ser declarada nula y sin efecto jurídico alguno.



e) Expone a continuación el Abogado del Estado las razones por las que considera que este Tribunal debe, además de declarar la nulidad absoluta de la resolución del Parlamento de Cataluña 263/XI, adoptar las medidas de ejecución necesarias, conforme a los arts. 87.1 y 92 LOTC, que impidan la persistencia del incumplimiento de lo resuelto en la STC 259/2015 y en el ATC 141/2016 y eviten la puesta en marcha del proceso constituyente que en dicha resolución se diseña, continuidad del previsto en la anulada resolución 1/XI.

La resolución 263/XI supone un nuevo incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC 259/2015, desoyendo las advertencias contenidas al respecto en el ATC 141/2016. Ese incumplimiento genera una situación de perturbación extremadamente grave del orden constitucional, pues el Parlamento de Cataluña pretende formalizar una vez más, en abierta contradicción con los pronunciamientos firmes de este Tribunal y con manifiesto desprecio al marco jurídico de convivencia establecido por la Constitución, la apertura de un proceso constituyente y de desconexión con el Estado español de manera unilateral, a lo que se añade ahora la previsión de fases, objetivos, medios, etc.

Del contenido de la resolución 263/XI se desprende claramente que existen varias instancias llamadas a poner en marcha el proceso secesionista. Por una parte, el Parlamento de Cataluña, como responsable del impulsar y supervisar ese proceso, a través especialmente de la denominada comisión de seguimiento del proceso constituyente, de la aprobación de las leyes de desconexión y de la promoción de la Asamblea constituyente (apartados 7 y 8); por otra, el Gobierno de la Generalitat, a quien encomienda el Parlamento la provisión de todo tipo de medios, financieros, materiales y personales, para el desarrollo del proceso secesionista (apartado 8).

Por tanto, para salvaguardar el Estado de Derecho y la autoridad del Tribunal Constitucional no basta con declarar la nulidad de la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña, sino que es necesario además que este Tribunal advierta personalmente, conforme a lo dispuesto en el art. 87.1, segundo párrafo, LOTC, a la Presidenta, al Secretario General y a todos los miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña, así como al Presidente de la Generalitat y a todos los miembros de su Consejo de Gobierno, que si llevan a efecto esa resolución incurren en incumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Constitucional y serán adoptadas las medidas previstas en las letras a), b) y d) del art. 92.4, LOTC. Todo ello sin perjuicio de las medidas que, de oficio, el Tribunal considere oportuno adoptar, con arreglo a lo previsto en el art. 92.1 LOTC y conforme a lo razonado en el ATC 141/2016, FJ 7.

f) Por último, el Abogado del Estado sostiene que la Presidenta del Parlamento de Cataluña es ya personalmente responsable de haber incumplido, con pleno conocimiento, el ATC 141/2016, y más concretamente la orden dirigida «a los poderes implicados y a sus titulares, especialmente a la Mesa del Parlamento de Cataluña, bajo su responsabilidad, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir los mandatos enunciados» en dicho Auto. Ese incumplimiento se ha producido por someter a votación la iniciativa de inclusión en orden del día del Pleno del debate y votación de las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente y por someter a debate y votación las mencionadas conclusiones. A ello no puede servir de excusa lo dispuesto en el art. 81.3 del Reglamento de la Cámara, ya que sobre esta disposición se impone la clara y tajante decisión del ATC 141/2016 y lo establecido en el art. 87.1 LOTC. Por ello se interesa que este Tribunal proceda a deducir testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal en que la Presidenta del Parlamento de Cataluña pudiera haber incurrido por su actuación.

6. Por providencia de 1 de agosto de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó tener por recibido el escrito presentado el 29 de julio de 2016 por el Abogado del Estado de formulación de incidente de ejecución (arts. 87 y 92 LOTC) de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016, y dar traslado del mismo al Ministerio Fiscal y al Parlamento de Cataluña, por conducto de su Presidenta, al objeto de que en el plazo de veinte días hábiles puedan formular las alegaciones que estimen convenientes. Asimismo acordó

tener por invocado por el Gobierno de la Nación el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor, produce la suspensión de la mencionada resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña, de 27 de julio de 2016.

Acordó también, conforme al art. 87.1 LOTC y sin perjuicio de la obligación que dicho precepto impone a todos los poderes públicos de cumplir las resoluciones de este Tribunal, de acuerdo con lo interesado en su escrito por el Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, notificar personalmente esta providencia a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa del Parlamento y al Secretario General del Parlamento, así como al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, con expresa advertencia de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir.

Igualmente acordó requerir a la Presidenta, a los demás miembros de la Mesa y al Secretario General del Parlamento de Cataluña para que en el plazo de veinte días hábiles emitan los correspondientes informes, a los efectos del art. 92.4 LOTC, acerca de si las actuaciones parlamentarias que dieron lugar a la aprobación de la resolución 263/XI, de 27 de julio de 2016, han contravenido la STC 259/2015 y el ATC 141/2016.

Acordó por último habilitar los días hábiles del mes de agosto para la tramitación del presente incidente de ejecución y publicar el contenido de esta providencia en el «Boletín Oficial del Estado». Dicha publicación tuvo lugar en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 185, de 2 de agosto de 2016.

7. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 10 de agosto de 2016, en el que considera, en coincidencia con lo argumentado por la Abogacía del Estado, que la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña supone un intento de eludir los pronunciamientos de la STC 259/2015, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la resolución 1/XI, y que asimismo incumple las advertencias contenidas en el ATC 141/2016.

El Fiscal considera que las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, ratificadas por la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña, se oponen radicalmente a lo resuelto por este Tribunal en la STC 259/2015 y el ATC 141/2016, cuyos fundamentos más relevantes reproduce. Dichas conclusiones, en cuanto resultan incorporadas a la resolución 263/XI, que no es un acto de trámite, tienen naturaleza jurídica y constituyen una manifestación de voluntad institucional del Parlamento de Cataluña, órgano la Comunidad Autónoma que representa al pueblo de Cataluña conforme al art. 55.1 del Estatuto de Autonomía (EAC). Se trata de una resolución parlamentaria cuyo contenido concreto (que se condensa en las conclusiones aprobadas) contempla una serie de fases dirigidas a ejecutar el proceso de desconexión del Estado español. De este modo, las conclusiones no solo se vinculan con los postulados de la anulada resolución 1/XI de 9 de noviembre de 2015, con los que guardan no poca semejanza, sino que los objetivos que se persiguen utilizan procedimientos extramuros del ordenamiento constitucional. Tal planteamiento ignora paladinamente la STC 259/2015 e incluso supone un desarrollo de la resolución 1/XI allí anulada, estableciendo una serie de pasos, a modo de «hoja de ruta» que sucesivamente se va perfilando, hasta culminar el denominado «proceso constituyente»; también implica desconocer las razones y pronunciamientos de la necesaria observancia del marco constitucional, como destacaba el ATC 141/2016, FJ 5.

Así, se atribuye legitimidad suficiente «al pueblo de Cataluña» para «comenzar un proceso constituyente propio» (apartado 2 de la resolución 263/XI) y, además, se declara que todo ese proceso está amparado por el Parlamento de Cataluña, que a tal efecto deberá crear una «comisión de seguimiento del mismo» (apartado 8). De este modo resulta que tanto en la anulada resolución 1/XI como en la resolución 263/XI, que ratifica las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, tienen como objeto único «el proceso constituyente» dirigido a la desconexión con el Estado español, lo que se traduce en el elemento que evidencia la unión e íntima conexión entre ambas resoluciones del Parlamento catalán, que se atribuye unas facultades de las que constitucionalmente carece, como ya fue declarado por la STC 259/2015, FJ 4; y el

ATC 141/2016, FJ 3. La misma valoración de desarrollo de la resolución 1/XI anulada por la STC 259/2015 puede predicarse de las tres fases en que se estructura ese proceso constituyente según la resolución 263/XI (apartados cinco y siguientes).

En suma, la resolución 263/XI, que ratifica las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, incurre en los mismos defectos constitucionales que la anulada resolución I/XI, al pretender la misma finalidad (un proceso constituyente dirigido a la desconexión del Estado español), que desborda los márgenes de actuación constitucionales y estatutarios, contradiciendo los pronunciamientos de la STC 259/2015 y desoyendo igualmente las claras advertencias contenidas en el ATC 141/2016.

Considera por todo ello el Ministerio Fiscal que el presente incidente de ejecución debe estimarse incorporando unos efectos cualitativamente más intensos, tanto para asegurar y reforzar el ámbito del cumplimiento de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016 como para salvaguardar la autoridad del Tribunal Constitucional, de acuerdo con las previsiones que contempla el art. 92.4 LOTC. En consecuencia, el Fiscal solicita: que se declare la nulidad de la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña; que se proceda a efectuar una nueva advertencia o requerimiento personal (independiente del acordado en la providencia de 1 de agosto de 2016 respecto de la suspensión derivada del art. 161.2 CE) en relación con la declaración de nulidad de la resolución 263/XI, formalizándose mediante los más concretos requerimientos individuales en los términos que se solicitan por la Abogacía del Estado en el apartado segundo, letras a), b) y c), del suplico de su escrito promotor del incidente de ejecución; que se proceda asimismo a advertir, en caso de incumplimiento, de la posible adopción de las medidas previstas en el art. 92.4 LOTC, en los mismos términos que lo solicita el Abogado del Estado en el apartado segundo, letra d), del suplico de su escrito, y que se proceda también por este Tribunal a deducir testimonio de particulares respecto de la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a efectos de la eventual responsabilidad penal de la misma por cuanto su intervención (con la votación de la inclusión en el orden del día primero y el sometimiento a votación después de las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente) fue determinante de la aprobación de la resolución 263/XI.

8. El 22 de agosto de 2016 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el informe emitido por el Vicepresidente segundo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, don José María Espejo-Saavedra Conesa, del grupo Ciudadans, en contestación al requerimiento contenido en el apartado 5 de la providencia de este Tribunal de 1 de agosto de 2016, a los efectos del art. 92.4 LOTC.

Expone en su informe que en todo momento se ha opuesto a la admisión a trámite por la Mesa del Parlamento de Cataluña de las iniciativas que entendía o bien reiterativas del contenido de la resolución 1/IX, anulada por la STC 259/2015, o bien un claro desarrollo de los objetivos de la misma, iniciativas que fueron presentadas siempre conjuntamente por los grupos parlamentarios de JxS y la CUP utilizando para ello mecanismos reglamentarios que, en evidente fraude de ley, pretendían precisamente eludir la aplicación de la STC 259/2015. En este mismo sentido señala que dirigió a la Mesa escrito el 20 de julio de 2016 en el que, refiriéndose al ATC 141/2016, manifestaba su oposición a dar trámite a las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, que fueron finalmente aprobadas por la resolución 263/XI.

Sostiene que las actuaciones que dieron lugar a la aprobación de la resolución 263/XI y esta misma contravinieron frontalmente la STC 259/2015 y el ATC 141/2016, dictado en el marco de la ejecución de dicha Sentencia. Se refiere así, en primer lugar, a la reunión de la Junta de Portavoces celebrada en la mañana del 19 de julio de 2016 (cuando no se tenía aún conocimiento del ATC 141/2016, de la misma fecha), en la que la representante de la CUP solicitó que se incluyese en el orden del día del próximo Pleno la votación de las conclusiones aprobadas por la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, petición a la que se adhirió el representante de JxS y a la que se opusieron los portavoces de Ciudadans y de Catalunya sí que es pot.

Conocido el ATC 141/2016, se volvió a convocar en la mañana del día 20 de julio a la Junta de Portavoces, así como a la Mesa del Parlamento, con un único punto en el orden



del día, que era precisamente la votación del informe sobre las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente. En esa nueva reunión de la Junta de Portavoces los representantes de JxS y la CUP se reafirmaron en su petición de que las conclusiones fueran elevadas al Pleno para su aprobación, a lo que se opusieron el resto de miembros de la Junta, a la vista del ATC 141/2016. En la ulterior reunión de la Mesa el informante, como Vicepresidente segundo, se opuso por escrito a que se diera trámite a la petición de JxS y la CUP y manifestó que tal punto no debía ser incluido en el orden del día del Pleno por contravenir el ATC 141/2016.

En la convocatoria del Pleno de 27 de julio no fue incluida en el orden del día ninguna referencia a la votación de las referidas conclusiones, siguiendo la estrategia de los grupos parlamentarios de JxS y de la CUP consistente en solicitar durante el Pleno, al amparo del art. 81.3 RPC, la alteración del orden del día para, con su mayoría, forzar la inclusión de dicho punto y así conseguir su objetivo de votar –y aprobar– las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, como así sucedió con la decisiva intervención de la Presidenta del Parlamento de Cataluña. Efectivamente, la Presidenta, tras preguntar a los portavoces de los grupos parlamentarios de JxS y de la CUP, que solicitaban la alteración del orden del día del Pleno para votar y aprobar las referidas conclusiones, si eran conscientes del contenido del ATC 141/2016, a lo que aquellos contestaron afirmativamente, accedió a someter a votación la alteración del orden del día para incluir dicho punto; aprobada esta inclusión, pese a que los representantes de otros grupos parlamentarios y de tres miembros de la Mesa, entre ellos el informante, se opusieron, la Presidenta procedió seguidamente a someter a debate y votación la ratificación del informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, que fueron aprobadas con los votos de los diputados de los grupos parlamentarios JxS y CUP, mediante la resolución 263/XI.

Es en ese momento de la alteración del orden del día y posterior votación de las conclusiones cuando se consuma el verdadero incumplimiento del ATC 141/2016 y, consecuentemente, de la STC 259/2015, pudiendo considerarse todo lo sucedido en días anteriores como una especie de actos preparatorios de tal incumplimiento, según el informante. Ello es así por cuanto, a pesar de haber sido advertidos todos los miembros de la Mesa de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que supusiera eludir o ignorar el mandato del Tribunal Constitucional en relación con las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, se permite por la Presidenta del Parlamento la votación de dichas conclusiones en el Pleno, amparándose en un precepto del Reglamento del Parlamento previsto para otros fines, que se invoca precisamente con la voluntad de eludir, en evidente fraude de ley, el mandato contenido en el ATC 141/2016, y tratar así de derivar la responsabilidad de la Mesa al conjunto de los diputados del Pleno, que están amparados por la inviolabilidad parlamentaria.

9. Con fecha 31 de agosto de 2016 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el informe emitido por el Secretario segundo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, don David Pérez Ibáñez, del grupo Partit Socialista de Catalunya (PSC), en contestación al requerimiento contenido en el apartado 5 de la providencia de este Tribunal de 1 de agosto de 2016, a los efectos del art. 92.4 LOTC.

Tras referirse a la secuencia de actos y resoluciones parlamentarias que culminan en la resolución 263/XI, por la que se ratifican las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, expone el Secretario segundo de la Mesa cuál ha sido su posición y actuación en cada uno de esos actos y resoluciones, significando que en todo momento se ha opuesto a la admisión a trámite por la Mesa de las iniciativas destinadas a dar continuidad a la resolución 1/IX, anulada por la STC 259/2015.

En este sentido resalta particularmente que en la reunión de la Mesa del 20 de julio de 2016 se opuso a que se diera trámite a la petición de los grupos parlamentarios de JxS y de la CUP de incluir en el orden del día del próximo Pleno la votación de las conclusiones aprobadas por la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, por entender que ello contravenía frontalmente lo acordado en el ATC 141/2016, oposición que reiteró en la sesión del Pleno de 27 de julio de 2016, al someter a votación la Presidenta del Parlamento

el cambio en el orden del día instado por los aludidos grupos parlamentarios para incluir el debate y votación de las referidas conclusiones, finalmente aprobadas por la resolución 263/XI, lo que se opone objetivamente a la STC 259/2015 y del ATC 141/2016.

10. Con fecha 1 de septiembre de 2016 tuvieron entrada en el Registro General de este Tribunal los informes emitidos por el Vicepresidente primero de la Mesa del Parlamento de Cataluña, don Lluís M. Corominas i Díaz, y las Secretarías primera y cuarta de la Mesa, doña Anna Simó i Castelló y doña Ramona Barrufet Santacana, todos diputados del grupo JxS, en contestación al requerimiento contenido en el apartado 5 de la providencia de este Tribunal de 1 de agosto de 2016, a los efectos del art. 92.4 LOTC.

Como cuestiones previas, aducen en primer lugar que la notificación y el requerimiento que se realiza en la referida providencia de 1 de agosto de 2016 son genéricos e inconcretos, lo que comporta una falta de seguridad jurídica susceptible de generar indefensión por los actos pasados, pero también una situación jurídicamente compleja para las futuras decisiones de los miembros de la Mesa. Asimismo sostienen que el Tribunal Constitucional debería ser muy prudente a la hora de aplicar las medidas del art. 92.4 LOTC, incorporadas por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho, habida cuenta de la pendencia de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra dicha reforma legal. En particular, consideran que la medida contemplada en la letra b) del art. 92.4 LOTC, referida a la suspensión de funciones de autoridades o empleados públicos que incumplan las resoluciones del Tribunal Constitucional no puede entenderse aplicable a los cargos electos, y que la STC 259/2015 no puede impedir el debate parlamentario. Añaden que el contenido del ATC 141/2016 incurre en contradicciones jurídicas, lo que agrava la indefensión que provoca el requerimiento incluido en la providencia de 1 de agosto de 2016, en cuanto exige a los miembros de la Mesa que informen acerca de si las actuaciones parlamentarias que dieron lugar a la aprobación de la resolución 263/XI han contravenido ese Auto y la STC 259/2015. Consideran, por último, que no resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 161.2 CE a los incidentes de ejecución de sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional.

Por lo que toca al requerimiento en sí de la providencia de 1 de agosto de 2016, después de referirse a la secuencia de actos y resoluciones parlamentarias que culminan en la resolución 263/XI, por la que se aprueban las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, exponen los informantes que su actuación es conforme con las previsiones del Reglamento de la Cámara y los términos del debate democrático. Más concretamente, en cuanto al cumplimiento de lo acordado en el ATC 141/2016, alegan que no se puede condicionar la constitucionalidad de una comisión parlamentaria de estudio en función del contenido del debate o de las conclusiones, pues las Constituciones de cualquier Estado democrático no prohíben el debate, el análisis y el estudio parlamentario, sino que garantizan la libertad de expresión y el derecho de participación política. Cumplir la STC 259/2015 no puede tener como resultado prohibir la libertad de expresión en el ámbito de una comisión de estudio en aquellos asuntos que incomoden al Estado. En cualquier caso, aunque la prerrogativa de la inviolabilidad parlamentaria (art. 57.1 EAC y art. 21 RPC), que va íntimamente ligada a la libertad de expresión, no puede alegarse para incumplir una sentencia, sí que tiene como efecto excluir cualquier responsabilidad, especialmente la penal, cuando se trata de actos propios de la función parlamentaria; de esta suerte estarían claramente amparados por la inviolabilidad parlamentaria las opiniones y las votaciones emitidas por los diputados del Parlamento catalán y su Presidenta en el Pleno del pasado 27 de julio.

Por lo que atañe a la advertencia (punto 4 de la providencia del Tribunal Constitucional de 1 de agosto de 2016) a la Presidenta y a los miembros de la Mesa del Parlamento catalán de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada de la resolución 263/XI, sostienen los informantes que se trata de un mandato genérico, impreciso e indeterminado, que da lugar a una situación de inseguridad jurídica, por lo que solicitan que este Tribunal aclare el alcance de la

notificación, que afecta también al requerimiento. En todo caso consideran que el cumplimiento de la STC 259/2015 no puede amparar una medida de ejecución que suponga cambiar la función de la Mesa, para llevar a cabo un control preventivo de las iniciativas parlamentarias, lo que atenta contra el derecho fundamental de participación, reconocido en todos los Estados democráticos, también en la Constitución española (art. 23 CE).

Estiman fuera de lugar la posible apertura de un procedimiento penal contra la Presidenta del Parlamento. El 27 de julio el Pleno estaba constituido y la Presidenta siguió punto por punto las determinaciones del Reglamento de la Cámara, realizando las advertencias oportunas en relación con el ATC 141/2016. Todos los grupos parlamentarios participaron en el debate y todos los diputados, incluida la Presidenta, están amparados por la inviolabilidad parlamentaria frente a eventuales responsabilidades, incluida la penal, por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de su cargo.

Alegan, en fin, que la separación de poderes es básica en cualquier democracia, por lo que el Tribunal Constitucional debería permanecer al margen de la confrontación política y no impedir la libertad de expresión y el derecho de participación política que pretende dar cauce a las aspiraciones pacíficas y democráticas de una buena parte del pueblo de Cataluña. Consideran, sin embargo, que la configuración misma del Tribunal Constitucional y las circunstancias personales de alguno de sus miembros (particularmente su Presidente) comprometen su imparcialidad e independencia, lo que le deslegitima como árbitro en este conflicto entre el Gobierno del Estado y el Parlamento de Cataluña.

11. El día 2 de septiembre de 2016 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones de los Letrados del Parlamento de Cataluña, actuando en representación y defensa de la Cámara.

a) Sostienen que la resolución 263/XI, que ratifica el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente creada por la resolución 5/XI, no contraviene la STC 259/2015 ni el ATC 141/2016. Al aprobar la resolución 263/XI, el Pleno del Parlamento de Cataluña no hizo más que ratificar los trabajos realizados por una comisión de estudio, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 65.3 RPC; se trata, pues, de un acto confirmatorio que ha de entenderse referido a una actividad parlamentaria especialmente amplia en cuanto a su posible contenido y alcance, como es la de poder estudiar y analizar cualquier asunto que afecte a los ciudadanos a los que representa el Parlamento y que por ello mismo no puede ser nunca considerada contraria a una sentencia o resolución judicial.

Por otra parte, no cabe entender que la resolución 263/XI contravenga o ignore los mandatos contenidos en el ATC 141/2016, porque este no anula la resolución 5/XI, por la que se crea la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, ni en puridad tampoco el informe y las conclusiones de esa comisión parlamentaria. En todo caso, en la medida en que el ordenamiento constitucional español no responde a un modelo de «democracia militante» que imponga a los poderes públicos representativos un deber de adhesión positiva a dicho ordenamiento, no puede negarse la capacidad del Parlamento de Cataluña para estudiar y analizar cualquier cuestión que considere de interés para la sociedad a la que representa, incluido lo que puede ser un proceso constituyente de una futura Cataluña independiente. Ciertamente es que las SSTC 42/2014 y 259/2015 y el ATC 141/2016 imponen un límite a ese proyecto político, como es que su defensa y promoción no se haga en términos que excluyan los procesos de reforma constitucional. Pero de ello no puede desprenderse que ese límite sea absoluto y condicione íntegramente la actividad de debate propia de un Parlamento, ni excluya, tampoco, la posibilidad que pueda darse una actuación parlamentaria sin restricciones cuando esta se encauza mediante el formato reglamentario de la actividad de estudio, con los efectos propios y específicos que se desprenden de esa actividad.

b) Alegan asimismo que alguna de las medidas de ejecución solicitadas por la Abogacía del Estado no pueden ser acordadas por este Tribunal, so pena de anular el ejercicio de las funciones parlamentarias e impedir, por motivos meramente preventivos, el

ejercicio de los derechos de los representantes políticos. Se trata, concretamente, de la obligación de abstenerse de realizar cualquier actuación tendente a dar cumplimiento a la resolución 263/XI, así como de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la STC 259/2015 y el ATC 141/2016, y de la prohibición expresa de convocar a los órganos del Parlamento para debatir o votar ninguna iniciativa que directa o indirectamente pretenda dar cumplimiento a la resolución 263/XI. La adopción de esas medidas bajo el pretexto de asegurar el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional puede suponer la desnaturalización de la misma esencia del parlamentarismo y un efecto demoleedor sobre el principio democrático que representa y expresa el Parlamento por varias razones. En primer lugar, por convertir a la Mesa en un órgano de control interno de las iniciativas parlamentarias, alterando con ello el contenido de su función que, como ha declarado el mismo Tribunal Constitucional reiteradamente, debe circunscribirse a comprobar la concurrencia de los requisitos reglamentarios y en su caso legales, exigidos para la tramitación de las distintas iniciativas. En segundo lugar, porque las medidas solicitadas tienen una clara finalidad preventiva irreconciliable con la lógica y esencia de cualquier iniciativa parlamentaria que por definición es solo eso, es decir una mera iniciativa que no predetermina un contenido ni un resultado final; sería respecto de ese último acto parlamentario del que se podría predicar, en su caso, un incumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, pero no de la simple admisión a trámite de una iniciativa, aunque esta pueda parecer *a priori* contraria a dichas resoluciones. En tercer lugar, porque el planteamiento de fondo que se desprende del incidente de ejecución supone aceptar ni más ni menos que el Parlamento de Cataluña queda limitado en su propia autonomía interna y de funcionamiento para desarrollar normalmente su actividad de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Reglamento del Parlamento de Cataluña, lo que incide de lleno sobre la necesaria preservación del pluralismo político y del principio democrático de los que el Parlamento es el principal instrumento de expresión de acuerdo con la Constitución. Y en cuarto lugar porque, formando parte el derecho de iniciativa parlamentaria del núcleo esencial del *ius in officium* de los representantes parlamentarios, su sometimiento al control de la Mesa en los términos pretendidos en el incidente de ejecución resulta manifiestamente incompatible con el derecho fundamental de participación política que el art. 23 CE les reconoce y garantiza. En el mismo ATC 141/2016, FJ 6, se recuerda, con cita del ATC 135/2004, la doctrina sobre la imposibilidad de que las meras propuestas o iniciativas parlamentarias sujetas a examen y discusión puedan considerarse en sí mismas inconstitucionales; y aunque en este mismo fundamento el Tribunal Constitucional matice ese principio general en función de las circunstancias especiales que concurren en el caso que nos ocupa, es evidente que ello no puede servir para invertir el sentido de esa doctrina, porque ello significaría lisa y llanamente anular o dejar sin contenido los principios esenciales del sistema parlamentario que la misma Constitución ampara.

Otro problema que presentan las medidas solicitadas por el Abogado del Estado es la quiebra del principio de seguridad jurídica, al exigir las de forma genérica e indeterminada en relación a cualquier situación indiciaria de un posible incumplimiento relacionada con cualquier «actuación», «iniciativa», o «convocatoria» parlamentaria, sobre todo cuando se pretende anudar al incumplimiento de esas medidas una responsabilidad personal de los miembros de la Mesa y del Secretario General del Parlamento de Cataluña.

Por otra parte, destacan el problema que plantea el hecho de que, en sentido técnico-jurídico, resulta difícil establecer ninguna relación propiamente de «ejecución» entre la resolución 263/XI y una nueva iniciativa parlamentaria aunque esta última pudiera tener conexión temática y política con aquella. De un informe y unas conclusiones de una comisión de estudio (incluso ratificadas por el Pleno), no puede desprenderse vínculo jurídico alguno respecto de una posterior iniciativa parlamentaria como para considerar que esta última desarrolla o ejecuta la primera.

c) Consideran asimismo que resulta improcedente la aplicación de las medidas de ejecución solicitadas por la Abogacía del Estado al amparo del art. 92.4 LOTC.

En primer lugar, aducen que el Tribunal Constitucional debería ser especialmente cauteloso a la hora de aplicar las medidas del art. 92.4 LOTC, incorporadas por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, habida cuenta de la pendencia de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra dicha reforma legal. Además, no puede obviarse que tales medidas no pueden aplicarse bajo un criterio de discrecionalidad absoluta, ni que la redacción del art. 92.4 LOTC tiene como referencia el ámbito administrativo y no el de otros poderes públicos distintos, como es el caso singularmente de las asambleas legislativas y de sus miembros, como se desprende del tipo de medidas de ejecución previstas y de la remisión que el art. 80 LOTC (reformado en este punto por la Ley Orgánica 15/2015) hace a la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) como ley supletoria en lo que atañe a la ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional.

De ello resulta la dificultad, por no decir imposibilidad, de poder aplicar al presente incidente de ejecución las medidas específicas previstas en las letras a) y c) del art. 92.4 LOTC, referidas a las multas coercitivas y a la ejecución sustitutoria, que se corresponden con las multas coercitivas del art. 112 a) LJCA y la ejecución subsidiaria del art. 108.1 LJCA. La naturaleza de estas medidas y su necesaria interpretación de acuerdo con el significado normal de las mismas según lo establecido en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, no permite extender su aplicación a los supuestos de sentencias o resoluciones cuyo alcance es meramente anulatorio de un acto. En estos casos el incumplimiento solo puede darse por una nueva decisión o actuación que contravenga la sentencia, no por falta de ejecución propiamente dicha de la misma; lo que puede dar lugar, como es lógico, a la declaración de nulidad de esa nueva resolución, tal y como prevé el art. 92.1 LOTC y a una eventual exigencia de responsabilidad, si procediera, pero no a la adopción de las otras medidas mencionadas en el art. 92.4 LOTC.

Tampoco cabe aplicar en el presente incidente de ejecución la medida de suspensión de funciones de las autoridades o empleados públicos durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal, prevista en la letra b) del art. 92.4 LOTC. Sin perjuicio de resaltar que bajo la apariencia de una medida de ejecución lo que parece arbitrar la ley es una medida de tipo sancionador, sin haber tenido siquiera en cuenta el necesario respeto de las garantías constitucionales que serían en todo caso exigibles en este ámbito, se llama especialmente la atención sobre el hecho de que esta medida de suspensión sólo podría ser aplicable a las autoridades o empleados públicos «de la Administración», como reza el propio precepto, sin que pueda extenderse a los cargos electos, como sucede con los miembros del Parlamento de Cataluña, que además gozan de la prerrogativa de inviolabilidad por las actuaciones realizadas en el ejercicio de su cargo representativo. Los representantes parlamentarios no pueden ser en modo alguno considerados como autoridades «administrativas» cuando actúan en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, siendo por otra parte obvio que en la eventual aplicación de esa medida no es posible hacer una interpretación extensiva o analógica por razón de la misma literalidad de la norma y también porque ese tipo de interpretación queda excluida cuando se trata de normas limitativas o restrictivas de derechos.

d) Sostienen asimismo que no cabe aplicar la medida de ejecución solicitada por la Abogacía del Estado en relación con la Presidenta del Parlamento de Cataluña, al amparo de la letra d) del art. 92.4 LOTC, consistente en deducir testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal en que pudiera haber incurrido por haber permitido el debate y votación en el Pleno tanto de la inclusión en el orden del día como el sometimiento a ratificación del informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, incumpliendo así el ATC 141/2016 y el mandato en él contenido de impedir paralizar cualquier iniciativa que supusiera ignorar o eludir los mandatos enunciados en el mismo Auto.

Consideran improcedente que se acuerde esta medida porque concurre causa de exclusión de la responsabilidad penal. La actuación de la Presidenta del Parlamento de Cataluña venía obligada por lo previsto en el art. 81.3 RPC, que establece que el orden del



día de un Pleno puede ser alterado si el mismo Pleno lo acuerda a petición de dos grupos parlamentarios. Resulta evidente, por tanto, que en el ejercicio de su función de dirigir los debates y hacer cumplir el Reglamento de la Cámara (art. 39.1 RPC), la Presidenta del Parlamento no podía desatender la petición que le formularon los dos grupos parlamentarios que solicitaron incluir en el orden del día el debate y la votación del informe y conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, al concurrir los requisitos exigidos por el Reglamento de la Cámara. A ello se añade que la Presidenta cumplió con su obligación de informar al Pleno, como órgano que debía tomar la decisión, de la existencia del ATC 141/2016, a pesar de lo cual se mantuvo la solicitud de alteración del orden del día. En este contexto, la advertencia formulada en el acto por la Presidenta sobre la existencia del ATC 141/2016 la exonera de cualquier responsabilidad.

Con independencia de lo expuesto, la actuación de la Presidenta del Parlamento habría quedado amparada, en cualquier caso, por la prerrogativa de la inviolabilidad parlamentaria de que disfrutaban los diputados por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones (art. 57.1 EAC y art. 21 RPC), conforme a la doctrina constitucional (SSTC 51/1985 y 243/1988), porque la actuación de la Presidenta del Parlamento de Cataluña respondía inequívocamente al ejercicio de las funciones inherentes a su cargo (art. 39.1 RPC) y se tradujo en actos también de inequívoca naturaleza parlamentaria, en el sentido más estricto del término, adoptados conforme a lo dispuesto en el art. 81.3 RPC en el marco concreto del desarrollo de una sesión plenaria del Parlamento. Ciertamente, la inviolabilidad parlamentaria no excluye el deber de cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, que la ley establece con un alcance general para todas las autoridades y poderes públicos. Sin embargo, la prerrogativa de inviolabilidad parlamentaria tiene como efecto el de excluir cualquier responsabilidad, especialmente la penal, cuando se trata de actos que son propios e inherentes a la función parlamentaria, como en este caso sucede.

La inviolabilidad parlamentaria ha de ponerse en relación, además, con la libertad de expresión y el derecho de participación de los representantes políticos. Con cita de doctrina constitucional (SSTC 136/1999, 253/2007 y 177/2015) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SSTEDH de 24 de febrero de 1997, 27 de febrero de 2001, 15 de marzo de 2011 y 16 de septiembre de 2014), se aduce que la libertad de expresión resulta especialmente protegida cuando se ejerce por un representante político y vale no solo para la difusión de ideas u opiniones acogidas con favor o consideradas indiferentes, sino también para aquellas que contrarían, chocan o inquietan al Estado o una parte cualquiera de la población. De todo ello se infiere que en cualquier sociedad democrática, las Cámaras parlamentarias, foro principal de expresión de los representantes de los ciudadanos, deben gozar de los más amplios márgenes de tolerancia en lo que concierne a la libertad de expresión, acordes con su función institucional.

Por consiguiente está fuera de lugar exigir a la Presidenta del Parlamento de Cataluña cualquier tipo de responsabilidad, especialmente la penal, por su actuación en el Pleno del 27 de julio de 2016. La Presidenta no solo venía obligada a cumplir el Reglamento de la Cámara (art. 81 RPC), ante la petición de dos grupos parlamentarios de incluir en el orden del día la votación de las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, sino también a facilitar el debate parlamentario, máxime cuando quien realmente debía tomar la decisión al respecto sobre la inclusión de ese punto en el orden del día no era la Presidencia del Parlamento, sino el propio Pleno, como órgano soberano de la Cámara.

e) Sostienen finalmente que no procede la aplicación de lo dispuesto en el art. 161.2 CE en el marco de un incidente de ejecución de sentencias y resoluciones de este Tribunal. El Abogado del Estado ha invocado en su escrito instando el incidente de ejecución la prerrogativa de suspensión prevista en dicho precepto constitucional para el supuesto de impugnación por el Gobierno de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas, regulado por el título V LOTC, y el Tribunal Constitucional ha accedido a dicha pretensión, acordando la suspensión de la resolución 263/XI en su providencia de 1 de agosto de 2016. De este modo, se ha procedido a extender

indebidamente la suspensión automática del art. 161.2 CE a un supuesto de hecho para el que no está prevista ni puede ser aplicada por analogía. El presente procedimiento no es un procedimiento autónomo de impugnación de una resolución parlamentaria (como el dirigido contra la resolución 1/XI, que concluyó con la STC 259/2015), sino un incidente de ejecución (de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016) que se tramita de acuerdo con los arts. 87 y 92 LOTC, al que no resulta de aplicación la suspensión automática del art. 161.2 CE, reservada (aparte del recurso de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas, ex art. 30 LOTC y de los conflictos positivos de competencia, ex art. 62 LOTC) para las acciones mediante las cuales se «impugna directamente» una resolución o una disposición sin fuerza de ley emanada de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas, lo que da lugar al inicio del procedimiento establecido en el título V LOTC.

La improcedente aplicación de lo dispuesto en el art. 161.2 CE en el marco de un incidente de ejecución limita indebidamente el ejercicio de las funciones parlamentarias y también la capacidad de decisión del propio Tribunal Constitucional, pues supone que la suspensión sea automática al ser invocado dicho precepto por el Gobierno, sin que el Tribunal pueda llevar a cabo una valoración inicial, ponderando las circunstancias concurrentes en el caso concreto y previa audiencia a las partes, sobre la pertinencia de acordar o no la suspensión, como podría hacer al amparo de lo previsto en el art. 92.1 LOTC. En consecuencia, la suspensión de la resolución 263/XI debe ser dejada sin efecto inmediatamente.

f) Por todo lo expuesto solicitan la desestimación del incidente de ejecución, porque la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña no contraviene la STC 259/2015 ni el ATC 141/2016, sin que proceda tampoco hacer los requerimientos y advertencias a la Presidenta del Parlamento, a los miembros de la Mesa y al Secretario General del Parlamento que se solicitan por la Abogacía del Estado en el escrito de interposición del incidente de ejecución, ni la adopción de ninguna de las medidas de ejecución previstas en el art. 92.4 LOTC, incluida la que se pide expresamente en relación con la Presidenta del Parlamento. Asimismo solicitan, por otrosí, que este Tribunal acuerde de forma inmediata dejar sin efecto la suspensión de la resolución 263/XI.

12. Con fecha 12 de septiembre de 2016 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el informe emitido por la Presidenta del Parlamento de Cataluña, doña Carme Forcadell i Lluís, en contestación al requerimiento contenido en el apartado 5 de la providencia de este Tribunal de 1 de agosto de 2016, a los efectos del art. 92.4 LOTC.

Tras referirse a la secuencia de actuaciones parlamentarias que culminan con la aprobación resolución 263/XI, por la que se ratifican las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, sostiene la Presidenta del Parlamento que su intervención en ningún momento ha supuesto una contravención de la STC 259/2015 ni del ATC 141/2016.

Afirma que la ratificación por el Pleno del informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente no constituye un incumplimiento de la STC 259/2015, que declaró la nulidad de la resolución 1/XI, pues ese informe y conclusiones no derivan de la anulada resolución 1/XI, por lo que no existe ningún nexo o relación de dependencia jurídica entre la resolución 1/XI y la resolución 263/XI. Dar a la STC 259/2015 un valor anulatorio que se extienda más allá del contenido explícito de la resolución 1/XI supondría situar en una absoluta inseguridad jurídica a los diputados del Parlamento y los miembros de la Mesa, obstaculizar cualquier iniciativa parlamentaria que pudiera entenderse que guarda alguna relación, siquiera indirecta, con la resolución 1/XI y laminar los principios básicos de la democracia y el pluralismo político y el derecho de participación política de los ciudadanos.

Tampoco existe incumplimiento del ATC 141/2016 en la actuación de la Presidenta. Destaca que el 22 de julio de 2016 convocó el Pleno para los días 26 a 28 de julio, sin introducir en el orden del día el punto de votación de las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, requerido en la Junta de Portavoces del día 20 de julio. Fue durante la sesión plenaria del día 27 de julio cuando los grupos JxS y CUP pidieron la modificación del orden del día en virtud del art. 81.3 RPC, para introducir la votación de la

ratificación del informe y conclusiones de dicha comisión parlamentaria, ante lo cual la Presidenta, asesorada por el Secretario General y el Letrado Mayor, advirtió a los grupos parlamentarios solicitantes, de la existencia del ATC 141/2016, al que se dio lectura, dándose los mismos por advertidos y reiterando su solicitud, por lo que se procedió a la votación del cambio en el orden del día, que resultó aprobado por mayoría absoluta. A continuación se sometieron a debate y votación el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, que fueron aprobadas por mayoría absoluta mediante la resolución 263/XI. Considera que, más allá de esa advertencia acerca de la existencia del ATC 141/2016 ni la Mesa ni la Presidenta tenían capacidad para limitar el poder de los diputados reunidos en Pleno. Iniciada la sesión plenaria, la Presidenta tenía estrictamente la función de dirigir el debate y cumplir y hacer cumplir el Reglamento de la Cámara (art. 39.1 RPC), en la medida que de acuerdo con el art. 71 RPC, el Pleno es el órgano supremo del Parlamento de Cataluña. Las actuaciones realizadas por la Presidenta durante la tramitación en pleno de 1ª solicitud de modificación del orden del día por parte de dos grupos parlamentarios eran actos debidos, de acuerdo con el art. 81.3 RPC, pues la Presidenta no tiene capacidad alguna para inaplicar el Reglamento. En fin, la decisión de modificar el orden del día para incorporar la votación del informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente fue del Pleno y no de la Presidenta.

Afirma que aun el caso de que la Presidenta hubiera podido legalmente impedir la votación de la ratificación en el Pleno del informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente (lo que descarta), hubieran existido dudas más que razonables sobre su obligación de impedir esa votación en base al ATC 141/2016, pues en este el Tribunal Constitucional no declara la nulidad o suspensión de la resolución 5/XI, ni tampoco la nulidad o suspensión de las conclusiones aprobadas el 18 de julio de 2016 por la referida comisión parlamentaria, de forma clara, explícita e inequívoca, pese a que ya conocía la aprobación de esas conclusiones en el momento de dictar dicho Auto. Al no existir ninguna declaración expresa de nulidad o suspensión, no se puede considerar que una actuación parlamentaria de ratificación realizada en aplicación del Reglamento de la Cámara contravenga ninguna resolución del Tribunal Constitucional. El Pleno ratificó el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, lo que obliga a valorar el informe como un todo, teniendo en cuenta todas las comparecencias realizadas en dicha comisión y las propuestas de conclusiones de los grupos parlamentarios. En suma, el informe y las conclusiones debían expresar lo que en la comisión se estudió y esa actividad de estudio y análisis no puede entenderse como contraria a ninguna resolución judicial, en la medida que la Constitución no prohíbe ni pone límites al debate político sino, al contrario, ampara el derecho a defender, analizar y estudiar cualquier idea política. El propio Tribunal Constitucional ha destacado, como uno de los fundamentos del sistema democrático, que el Parlamento es la sede natural del debate político y que el eventual resultado del debate parlamentario es cuestión que no debe condicionar anticipadamente el desarrollo del debate (AATC 135/2004 y 189/2015).

Por otra parte, el derecho de participación política de los cargos representativos (art. 23.2 CE) implica el de mantenerse en ellos y desempeñarlos sin constricciones ni perturbaciones ilegítimas. Ello impone la necesidad de reconocer a la libertad de expresión (art. 20 CE) de los representantes políticos en el ejercicio de sus funciones parlamentarias una mayor amplitud que en otros contextos, ya que el bien jurídico fundamental tutelado, el de la formación de una opinión política libre, adquiere un relieve particular en esta circunstancia, haciéndola especialmente resistente a las restricciones que en otros ámbitos podrían operar, conforme a la doctrina constitucional (cita las SSTC 10/1983, 32/1985, 136/1999, 200/2014 y 107/2016) y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH de 15 de octubre de 2015).

La votación de modificación del orden del día que dos grupos parlamentarios propusieron que se llevara a cabo en sesión plenaria era plenamente conforme con lo dispuesto en el art. 81.3 RPC. Si se hubiera impedido dicha votación se habría incumplido el Reglamento de la Cámara y además se habría afectado al núcleo de los derechos y

facultades de los representantes públicos (*ius in officium*), en la medida que resulta palmario que dicha solicitud viene directamente relacionada con su mandato representativo. Esa afectación habría alcanzado no solo a los diputados que propusieron la modificación del orden del día, sino a todos los diputados de la Cámara, teniendo en cuenta que todos los grupos parlamentarios, incluso los totalmente opuestos a la inclusión de ese punto en el orden del día, utilizaron su turno de palabra en el debate de ratificación del informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente para defender su posición política. Con ello se habría afectado de forma irreparable al proceso de formación y exteriorización de la voluntad política democrática.

Considera asimismo la Presidenta del Parlamento que las medidas del art. 92.4 LOTC, que solicita la Abogacía del Estado en su escrito por el que promueve el incidente de ejecución, resultan inaplicables. Dicho precepto resulta de la reforma introducida por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, sobre la que penden sendos recursos de inconstitucionalidad, por lo que sería imprudente que el Tribunal Constitucional resolviese aplicar el art. 92.4 LOTC antes de dictar sentencia resolviendo aquellos recursos. A ello debe añadirse que las medidas previstas en el art. 92.4 LOTC resultan inaplicables en todo caso a los diputados del Parlamento de Cataluña, a los miembros de la Mesa y a su Presidenta, por cuanto:

i) El ATC 141/2016 incluye una obligación de no hacer o de paralizar (por tanto de carácter pasivo), mientras que las medidas de multa coercitiva y de ejecución sustitutoria de las letras a) y c) del art. 92.4 LOTC están previstas para las obligaciones de hacer derivadas de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Su finalidad no es la de sancionar, sino la de conseguir que los afectados lleven a cabo mandatos de hacer, por lo que tales medidas resultarían inaplicables en este caso.

ii) La medida de suspensión de funciones prevista en la letra b) del art. 92.4 LOTC, que atribuye una capacidad sancionadora *ad extra* al Tribunal, resulta de dudosa constitucionalidad, toda vez que solo está prevista en nuestro ordenamiento jurídico como medida provisional o definitiva en el ámbito disciplinario al que están sujetos los funcionarios públicos y como pena privativa de derechos en el ámbito de la jurisdicción penal, y conlleva la privación del ejercicio de derechos fundamentales (art. 23 CE) sin encontrarse amparada en las previsiones del título IX de la Constitución y sin adecuarse al modelo de justicia constitucional que esta configura. Pero aunque esta medida fuera considerada constitucional, en cuanto se refiere a «las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento» no sería aplicable a los miembros del Parlamento, teniendo en cuenta que el Parlamento no es Administración y que las normas restrictivas de derechos no pueden interpretarse de manera extensiva ni analógica. A ello debe añadirse que la incorporación de un límite temporal («durante el tiempo preciso para asegurar lo observancia de los pronunciamientos del Tribunal») implica que en las obligaciones de no hacer, o paralizar, este período no pueda ser definido, lo cual supondría que la aplicación de la medida en dichos casos fuera más una sanción que una garantía de cumplimiento de sentencia, y por tanto contravendría la esencia misma de 1a medida, cuya supuesta finalidad es conseguir el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional y no la de sancionar.

iii) Las cámaras parlamentarias, en el ejercicio de su función representativa, no pueden entrar en el ámbito de aplicación de ninguna de las medidas del art. 92.4 LOTC, toda vez que los parlamentarios, como cargos electos amparados por el art. 23 CE, son inviolables en el ejercicio de sus funciones, en garantía de su mandato representativo obtenido de la ciudadanía (art. 71 CE, art. 57.1 EAC, art. 21 RPC). La aplicación de las medidas del art. 92.4 LOTC lesionaría gravemente el derecho fundamental al ejercicio de funciones y cargos públicos representativos del art 23 CE, además de afectar al derecho a la autonomía consagrado en los arts. 2, 137 y 143 CE. Además, la imposición a los miembros del Parlamento y de la Mesa de la obligación de abstenerse de realizar cualquier actuación tendente a dar cumplimiento a la resolución 263/XI, así como de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la STC 259/2015 y el ATC 141/2016, y la prohibición expresa de convocar a los órganos del Parlamento para



debatir o votar ninguna iniciativa que directa o indirectamente pretenda dar cumplimiento a la resolución 263/XI, provocaría efectos irreparables para el ejercicio de las funciones del Parlamento y el principio democrático que sustenta su funcionamiento, pues la adopción de tales medidas obligaría a la Mesa a realizar un juicio de oportunidad política previo a la tramitación de cualquier iniciativa, que resulta contrario a la propia jurisprudencia constitucional, conforme a la cual la función principal de las Mesas consiste en controlar la regularidad jurídica y viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas, por lo no deben inadmitir propuestas por la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, pues de esa forma estarían infringiendo el derecho de representación de los parlamentarios autores de la iniciativa de que se trate, que forma parte del *ius in officium*.

Defiende también la Presidenta del Parlamento de Cataluña que no cabe que le sea aplicada la medida de ejecución prevista en la letra d) del art. 92.4 LOTC, consistente en deducir testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal en que pudiera haber incurrido por haber permitido el debate y votación en el Pleno tanto de la inclusión en el orden del día como el sometimiento a ratificación del informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente. Esa supuesta responsabilidad es inexistente, de acuerdo con lo anteriormente alegado, a lo que se añade que la actuación de la Presidenta del Parlamento habría quedado amparada, en cualquier caso, por la inviolabilidad parlamentaria de que disfrutaban los diputados por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones (art. 57.1 EAC y art. 21 RPC), conforme a la doctrina constitucional (SSTC 51/1985, 243/1988, 22/1997 y 78/2016). La actuación de la Presidenta del Parlamento se produjo en el legítimo ejercicio de las funciones inherentes a su cargo (art. 39.1 RPC) y se tradujo en actos de inequívoca naturaleza parlamentaria, cuya autonomía protege la prerrogativa de inviolabilidad. Negar la aplicación de la inviolabilidad parlamentaria en este caso supondría también negar la protección de la libertad de expresión en el seno del Parlamento y la protección de una democracia política efectiva, y vulnerar la separación de los poderes legislativo y judicial, como así lo pone de relieve el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 16 de septiembre de 2014.

Sostiene por último la Presidenta del Parlamento de Cataluña que lo dispuesto en el art. 161.2 CE es aplicable únicamente en los procedimientos impugnatorios de resoluciones de las Comunidades Autónomas y no en los incidentes de ejecución, por lo que no cabe extender la suspensión automática del art. 161.2 CE a un supuesto de hecho para el que no está prevista ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, máxime teniendo en cuenta los graves efectos, incluida la responsabilidad penal, que el Tribunal puede dar al incumplimiento de dicha suspensión.

Por todo lo expuesto interesa que este Tribunal acuerde que no ha lugar a la adopción de ninguna de las medidas de ejecución previstas en el art. 92.4 LOTC.

13. El 13 de septiembre de 2016 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el informe emitido por el Secretario tercero de la Mesa del Parlamento de Cataluña, don Joan Josep Nuet i Canals, del grupo Catalunya sí que es pot, en contestación al requerimiento contenido en el apartado 5 de la providencia de este Tribunal de 1 de agosto de 2016, a los efectos del art. 92.4 LOTC.

Expone que, aunque votó en contra de la aprobación de la resolución 263/XI (al igual que votó en contra de la aprobación de la resolución 1/XI), está convencido de que el Pleno del Parlamento de Cataluña no ha vulnerado ningún precepto constitucional y tiene derecho a adoptar aquellas resoluciones que sean fruto de la iniciativa de los diputados y de los grupos parlamentarios. Por otra parte, la STC 259/2015, que anuló la resolución 1/XI, no incluye la prohibición expresa de admitir a trámite, para su toma en consideración o su debate y votación en el Parlamento de Cataluña, cualquier iniciativa de carácter legislativo o de otra índole que directa o indirectamente pretenda dar cumplimiento a dicha resolución.

Sostiene también que la resolución 263/XI tiene carácter declarativo y no puede ser tratada de forma análoga situaciones en las que la suspensión o la declaración de inconstitucionalidad y nulidad afecta a una ley o a una disposición de carácter general. Las



resoluciones parlamentarias como la resolución 1/XI o la resolución 263/XI son fruto del ejercicio de la función de impulso de la acción política y de gobierno; por consiguiente, se trata de actos de naturaleza esencialmente política que expresan una voluntad dirigida al Gobierno o la ciudadanía, que carecen de efectos jurídicos y que únicamente son fiscalizables mediante los mecanismos de control político previstos en los reglamentos parlamentarios. Es necesario, por ello, desde la perspectiva del control de constitucionalidad, aplicar un criterio especialmente medurado en esta materia, para evitar que la STC 259/2015 derive en un cuestionamiento global de las funciones del Parlamento de Cataluña.

Las funciones parlamentarias están directamente conectadas con el art. 23 CE, esto es, con el derecho de participación política, del que forma parte el derecho de iniciativa parlamentaria, como *ius in officium* de los diputados y de los grupos parlamentarios y que supone el derecho a poner en marcha un procedimiento parlamentario en el que se tramite y debata libremente esa iniciativa (ATC 135/2004 y STC 42/2014). En todo caso, la voluntad del Parlamento no se expresa sino mediante la adopción del acto que ponga fin a ese procedimiento parlamentario, siendo de este acto final del que se puede predicar una eventual infracción de la obligación de cumplir una resolución del Tribunal Constitucional, nunca de la iniciativa, que puede sufrir modificaciones sustanciales durante la tramitación parlamentaria. De ahí que, conforme a la doctrina constitucional, el control que pueden llevar a cabo las Mesas sobre la admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias se limite a la verificación de los requisitos formales exigidos por el reglamento de la Cámara, excluyendo que puedan realizar un juicio de oportunidad sobre el contenido de la propuesta.

Afirma también que, si bien se opuso al método utilizado para incluir en el orden del día del Pleno del Parlamento del 27 de julio de 2016 el punto relativo a la propuesta de ratificación del informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, su rechazo y voto contrario a la resolución 263/XI no estuvo motivado por dichas circunstancias ni por pensar que esas conclusiones pudieran contravenir la STC 259/2015 o el ATC 141/2016. Entiende que se cumplían los requisitos formales establecidos por el Reglamento de la Cámara para la admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, que es lo único que a la Mesa correspondía verificar. Y aunque el art. 92 LOTC reconozca al Tribunal Constitucional la facultad de adoptar las medidas de ejecución necesarias para garantizar el cumplimiento de sus resoluciones, esas medidas no pueden nunca llegar a anular o subvertir los principios inherentes al funcionamiento de las cámaras parlamentarias y los derechos de sus miembros. Esos principios y derechos tienen reconocimiento y protección constitucional y estatutaria y deben ser respetados encontrando, en todo caso, soluciones que permitan su conciliación con la obligación de cumplimiento de las Sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional.

Como consideraciones finales señala que el debate político en que se encuentra inmersa la sociedad catalana (y el conjunto de la sociedad española) es complejo y responde a los anhelos democráticos acumulados por una mayoría social en Cataluña y a la dificultad o imposibilidad de que los mismos tengan cabida en la Constitución de 1978 y el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por ello aboga por llevar a cabo los cambios necesarios para dar satisfacción a esa demanda social mediante el diálogo y el acuerdo entre las fuerzas políticas.

14. El 15 de septiembre de 2016 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el informe emitido por el Secretario General del Parlamento de Cataluña, don Pere Sol i Ordís, en contestación al requerimiento contenido en el apartado 5 de la providencia de este Tribunal de 1 de agosto de 2016, a los efectos del art. 92.4 LOTC.

Expone que el puesto de Secretario General del Parlamento de Cataluña se regula de manera principal en el art. 243 RPC, conforme al cual dicho puesto se incardina en la Administración parlamentaria y se halla reservado a un funcionario de carrera, en concreto un letrado del Parlamento, lo que conlleva una posición absolutamente distinta de los cargos y puestos de elección o designación política. Esta posición del Secretario General determina que actúe en todo caso sometido a la ley y al Derecho dentro de un estatuto

profesional (los estatutos de régimen y gobierno interiores del Parlamento de Cataluña, por remisión del art. 241 RPC) y a los otros principios que rigen la función pública, entre los cuales destaca el de jerarquía. Al Secretario General se le atribuye por el Reglamento de la Cámara la asistencia a las sesiones de la Junta de Portavoces (art. 35.1 RPC) y el asesoramiento de la Mesa del Parlamento, cuyas actas le corresponde redactar y de la ejecución de cuyos acuerdos debe ocuparse, en este caso «bajo la dirección del Presidente» (art. 42.1 RPC). Los estatutos de régimen y gobierno interiores del Parlamento de Cataluña, por su lado, le atribuyen funciones meramente administrativas, básicamente de dirección del personal y de los servicios de la Cámara «de acuerdo con las instrucciones de su Presidente o Presidenta y de la Mesa». El único ámbito en el que la actuación del Secretario General no está sometida a instrucciones o a la dirección de los órganos del gobierno parlamentario se encuentra en su función de asesoramiento, en el ejercicio de la cual, como el resto de los Letrados, debe actuar inspirándose en los principios de objetividad, de libertad de conciencia y de independencia profesional.

Trascribe a continuación el art. 410 del Código penal (CP) y señala que lo dispuesto en este precepto obliga al Secretario General no solo a cumplir las resoluciones judiciales, sino también las decisiones u órdenes de la autoridad superior (en este caso, de la Presidenta y de la Mesa del Parlamento), «dictadas dentro del ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales». La responsabilidad penal del Secretario General por el incumplimiento de dichas resoluciones, decisiones u órdenes, solo desaparecería para el caso en que el mandato que contengan «constituya una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto de Ley o de cualquier otra disposición general», tal como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia 54/2008; se consagra así una verdadera causa de justificación respecto de aquellas conductas que impliquen la negativa a cumplir una resolución antijurídica y que, por su desviación respecto de los principios que definen el funcionamiento de nuestro sistema constitucional, no generan el deber de acatamiento.

La precedente consideración se realiza porque en el escrito por el que se promueve el incidente de ejecución se solicita al Tribunal Constitucional que imponga al Secretario General del Parlamento de Cataluña la obligación de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a dar cumplimiento a la resolución 263/XI, así como el deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la STC 259/2015 y ATC 141/2016, y también la prohibición expresa de convocar a los órganos del Parlamento para debatir y votar ninguna iniciativa que directa o indirectamente pretenda dar cumplimiento a la resolución 263/XI. Esta petición de la Abogacía del Estado no tiene en cuenta que las obligaciones y prohibiciones que pretende se impongan al Secretario General, especialmente aquellas que signifiquen no dar cumplimiento a las decisiones u órdenes de los órganos de gobierno del Parlamento catalán en el ámbito estrictamente parlamentario, como pueda ser la ejecución material de las convocatorias de los órganos parlamentarios, no solo contravendría el art. 410.1 CP, sino que podría constituir un delito de los previstos en el capítulo 111 del título XXI CP, especialmente los arts. 497 y 499, sin perjuicio de que, en la medida que tales actuaciones pudieran conllevar una limitación del derecho fundamental del art. 23 CE, también se incurriría en el delito del art. 542 CP.

La providencia del Tribunal Constitucional de 1 de agosto de 2016 no acoge en toda su extensión la referida petición del Abogado del Estado, por lo que podría entenderse –continúa el Secretario General– que lo no incluido expresamente queda tácitamente excluido, y que posiblemente el Tribunal haya tenido en cuenta que lo que reclama la representación procesal del Presidente del Gobierno en funciones implicaría un posicionamiento no solo sobre el contenido de una determinada propuesta parlamentaria y su tramitación, sino también sobre el eventual resultado de las votaciones que se puedan producir, de manera que una prohibición de semejantes características podría implicar una suspensión *de facto* y con carácter general de las funciones de la Presidenta y la Mesa del Parlamento en este ámbito establecidas en el art. 37.3 RPC, en contravención de la propia doctrina constitucional sobre las iniciativas parlamentarias y las facultades de control de las Mesas de las Cámaras de esas iniciativas, conforme a la cual las Mesas han de limitar

sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos (entre otras, STC 78/2006, FJ 3).

Conforme a lo expuesto sostiene el Secretario General del Parlamento de Cataluña que su actuación en relación con los actos parlamentarios que dieron lugar a la aprobación de la resolución 263/XI no fue ni podía ir más allá del mero asesoramiento, porque en ningún caso las atribuciones y las funciones que le corresponden al Secretario General incluyen alguna que le permita decidir sobre la admisibilidad o no de una iniciativa parlamentaria y aún menos cuando la admisibilidad se fundamente no en los aspectos formales establecidos reglamentariamente, sino en el resultado que se produciría si la iniciativa efectivamente prospera.

Relata a continuación de manera sucinta las actuaciones parlamentarias que dieron lugar a la aprobación de la resolución 263/XI, destacando que el 22 de julio de 2016 la Presidenta convocó el Pleno para el 26 de julio y siguientes sin incluir en el orden del día ninguna referencia a la votación del informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente aprobadas por esta los días 18 y 19 de julio, que había solicitado la mayoría en la Junta de Portavoces del 20 de julio. Señala también que, de conformidad con el art. 81.3 RPC, el orden del día del Pleno puede ser alterado si así lo acuerda este, a propuesta del Presidente o a petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros del Parlamento, y cuando así lo obliga el cumplimiento de una ley, siendo así que durante la reunión del Pleno de la mañana del 27 de julio dos grupos parlamentarios, amparándose en dicho precepto, pidieron al Pleno que se incluyera en el orden del día el debate y la votación de la ratificación del informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente.

Pese a que la inclusión de ese punto en el orden del día resultaba conforme a lo dispuesto en el art. 81.3 RPC, señala el Secretario General que, junto al letrado mayor, procedió a entregar a la Presidenta una nota recordándole el contenido del ATC 141/2016 y en su virtud le recomendó y advirtió de que antes de tomar cualquier decisión sobre la ampliación del orden del día, era necesario que el Parlamento tuviera conocimiento del significado y de las implicaciones del ATC 141/2016, teniendo en cuenta especialmente que en el mismo se señala que «es a la propia Cámara autonómica a la que corresponde velar porque su actuación se desarrolle en el marco de la Constitución y que todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva». Atendidas estas circunstancias, la Presidenta del Parlamento preguntó a los grupos proponentes de la ampliación del orden del día si eran conscientes del ATC 141/2016 y, ante la respuesta afirmativa de estos, les requirió para que manifestasen si, a pesar de ello se reiteraban en su petición, a lo cual también respondieron afirmativamente. Después de un debate en el que intervinieron todos los grupos se sometió a votación la ampliación del orden del día para incluir el debate y la votación de la ratificación del informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, decisión que, a juicio del Secretario General del Parlamento de Cataluña, encaja perfectamente en la doctrina del Tribunal Constitucional, el cual, en la citada STC 78/2006 afirma que «el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la Asamblea legislativa, no sus Mesas, que cumplen la función técnico-jurídica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública».

## II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, el Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, ha solicitado la incoación de un incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, dictada en el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) núm. 6330-2015, que declaró inconstitucional y nula la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña de 9 de noviembre de 2015 y su anexo, así como del ATC 141/2016, de 19 de julio, que estimó el incidente de ejecución de la misma

STC 259/2015 promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña de 20 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias, en lo que se refiere a la creación de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente.

Invoca el Abogado del Estado lo dispuesto en los arts. 87.1 y 92 LOTC, ambos reformados por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. A su amparo interesa que declaremos la nulidad absoluta de la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña de 27 de julio de 2016, por la cual se ratifica el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente (publicada en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 200, de 1 de agosto de 2016).

Igualmente solicita que este Tribunal imponga mediante requerimiento personal a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a todos los miembros de la Mesa y al Secretario General del Parlamento, la obligación de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a dar cumplimiento a la resolución 263/XI, así como de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga eludir la STC 259/2015 y el ATC 141/2016, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluso penal, en que pudieran incurrir. Asimismo que les imponga mediante requerimiento personal la prohibición expresa de convocar a los órganos del Parlamento para debatir y votar ninguna iniciativa que directa o indirectamente pretenda dar cumplimiento a la resolución 263/XI; y que en los referidos requerimientos personales se les advierta de la aplicación, en caso de incumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Constitucional, de las medidas previstas en las letras a), b) y d) del art. 92.4 LOTC (multas coercitivas, suspensión de funciones y deducción de testimonio de particulares).

Solicita igualmente que este Tribunal imponga mediante requerimiento personal al Presidente de la Generalitat y a todos los miembros de su Consejo de Gobierno, la prohibición de tramitar cualquier propuesta legislativa, dictar norma de rango reglamentario y llevar a cabo cualquier iniciativa de soporte jurídico o material que directa o indirectamente pretenda dar cumplimiento a la resolución 263/XI, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluso penal, en que pudieran incurrir y que en esos requerimientos se les advierta de la aplicación, en caso de incumplimiento, de las medidas previstas en las letras a), b) y d) del art. 92.4 LOTC.

Interesa también de manera específica que este Tribunal proceda a deducir testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal en que la Presidenta del Parlamento de Cataluña habría incurrido por desobedecer el ATC 141/2016, y más concretamente la orden dirigida «a los poderes implicados y a sus titulares, especialmente a la Mesa del Parlamento de Cataluña, bajo su responsabilidad, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir los mandatos enunciados» en dicho Auto.

El Abogado del Estado entiende que la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña contradice frontalmente la STC 259/2015 y el ATC 141/2016. La resolución 263/XI, que reitera la resolución 1/XI declarada inconstitucional por la STC 259/2015, desatiende las advertencias que se contienen en el ATC 141/2016. En este ATC, FJ 7, se hace constar expresamente que el Tribunal Constitucional tuvo conocimiento de las conclusiones aprobadas por la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente el día anterior, constatando que su contenido contraviene claramente los mandatos de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y de cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional. En consecuencia, en la parte decisoria del Auto, tras estimar el incidente de ejecución, se advertía «a los poderes implicados y a sus titulares, especialmente a la Mesa del Parlamento de Cataluña, bajo su responsabilidad, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir los mandatos enunciados». Pese a ello, el Parlamento de Cataluña ha aprobado y asumido como propias esas conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, que han quedado reproducidas en los antecedentes.

El Ministerio Fiscal comparte las apreciaciones del Abogado del Estado. Advierte que la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña, que ratifica las conclusiones de la



Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, pretende desarrollar la resolución I/XI anulada por la STC 259/2015, al tener la misma finalidad: un proceso constituyente dirigido a la desconexión del Estado español, lo que desborda los márgenes de actuación constitucionales y estatutarios. La resolución 263/XI contradice así radicalmente los pronunciamientos de la STC 259/2015 y desoye las claras advertencias contenidas en el ATC 141/2016.

Solicita por ello el Fiscal que declaremos la nulidad de la resolución 263/XI y que procedamos a efectuar los requerimientos individuales que solicita la Abogacía del Estado a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los restantes miembros de la Mesa y al Secretario General del Parlamento, así como al Presidente de la Generalitat y a todos los miembros de su Consejo de Gobierno, apercibiéndoles de la posible adopción, en caso de incumplimiento, de las medidas previstas en el art. 92.4 LOTC, en los mismos términos que señala el Abogado del Estado en su escrito. También que se proceda por este Tribunal a deducir testimonio de particulares respecto de la Presidenta del Parlamento a efectos de depurar la eventual responsabilidad penal en que pudiera haber incurrido mediante su actuación, decisiva para la aprobación de la resolución 263/XI.

Los Letrados del Parlamento de Cataluña se oponen a la pretensión de la Abogacía del Estado –apoyada por el Ministerio Fiscal– e interesan, conforme a lo razonado en su escrito de alegaciones, que se desestime el incidente de ejecución. Entienden que la resolución 263/XI no contraviene lo decidido por este Tribunal en la STC 259/2015 y en el ATC 141/2016, sin que proceda, en consecuencia, hacer los requerimientos y advertencias a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los restantes miembros de la Mesa y al Secretario General del Parlamento que se solicitan por la Abogacía del Estado, ni tampoco adoptar ninguna de las medidas de ejecución previstas en el art. 92.4 LOTC, incluida la que se pide expresamente en relación con la Presidenta del Parlamento. Asimismo solicitan, por otrosí, que este Tribunal acuerde de forma inmediata dejar sin efecto la suspensión de la resolución 263/XI, acordada por la providencia de este Tribunal de 1 agosto de 2016 de conformidad con el art. 161.2 CE, pues sostienen que este precepto no resulta aplicable a los incidentes de ejecución de los arts. 87 y 92 LOTC.

Mantienen los Letrados del Parlamento de Cataluña que la resolución 263/XI, que ratifica el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente creada por la resolución 5/XI, no contraviene la STC 259/2015 ni el ATC 141/2016. Alegan asimismo que este Tribunal no puede imponer a la Presidenta y a los restantes miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña la obligación de abstenerse de realizar cualquier actuación tendente a dar cumplimiento a la resolución 263/XI, ni la prohibición de convocar a los órganos del Parlamento para debatir o votar ninguna iniciativa que directa o indirectamente pretenda dar cumplimiento a dicha resolución. Semejante decisión supondría a su juicio anular el ejercicio de funciones parlamentarias e impedir, por motivos meramente preventivos, el ejercicio de sus derechos a representantes políticos. Consideran igualmente improcedente la aplicación de las medidas de ejecución solicitadas por la Abogacía del Estado al amparo del art. 92.4 LOTC, redactado por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, no sin antes advertir de la pendencia de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra dicha reforma legal, que obligaría al Tribunal Constitucional –afirman– a extremar su cautela a la hora de aplicar las medidas del art. 92.4 LOTC.

La Presidenta del Parlamento de Cataluña, los demás miembros de la Mesa y el Secretario General del Parlamento han emitido los correspondientes informes que les fueron requeridos por este Tribunal en la providencia de 1 de agosto de 2016, conforme a lo dispuesto en el art. 92.4 LOTC, acerca de si las actuaciones parlamentarias que dieron lugar a la aprobación de la resolución 263/XI han contravenido la STC 259/2015 y el ATC 141/2016, con el contenido que consta en los antecedentes y al que procede ahora remitirse.

2. El objeto de la presente resolución se contrae a determinar si lo resuelto en la STC 259/2015, que declaró inconstitucional y nula la resolución 1/XI, y en el ATC 141/2016, que estimó el incidente de ejecución promovido respecto de la resolución 5/XI, ha sido



desconocido o contradicho por el Parlamento de Cataluña al dictar su resolución 263/XI, de 27 de julio de 2016, por la cual se ratifica el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, que han quedado reproducidas en el relato de antecedentes. Tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal consideran que la resolución 263/XI pretende dar continuidad y soporte al objetivo proclamado en la resolución 1/XI –la puesta en marcha de un proceso constituyente en Cataluña encaminado a la creación del futuro estado catalán en forma de república– que ya fue declarado inconstitucional por la STC 259/2015. La resolución habría sido adoptada por el Parlamento de Cataluña desatendiendo las expresas y claras advertencias del ATC 141/2016, FJ 7 y fallo, en cuanto a que el contenido de las conclusiones aprobadas por la referida comisión parlamentaria «contraviene claramente los mandatos de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y de cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional».

Tal cuestión deberemos resolverla aplicando los criterios sentados en la doctrina constitucional en materia de incidentes de ejecución (arts. 87.1 y 92 LOTC), pues corresponde al Tribunal Constitucional velar por el cumplimiento efectivo de sus Sentencias y resoluciones y resolver las incidencias de ejecución de las mismas, adoptando cuantas medidas considere necesarias para preservar su jurisdicción, incluyendo la declaración de nulidad de aquellos actos y resoluciones que la contravengan o menoscaben, como expresamente establecen los arts. 4.1 y 92.1 LOTC. También, en su caso, la aplicación de otras medidas encaminadas a asegurar el debido cumplimiento de las Sentencias y resoluciones de este Tribunal, al que están obligados todos los poderes públicos (art. 87.1 LOTC), incluidas las Cámaras legislativas. No carece de relevancia a este efecto recordar que nos enfrentamos a la objetiva oposición de un poder público a los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015, que declaró inconstitucional y nula la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña. La misma Cámara aprobó su resolución 263/XI teniendo ya conocimiento previo del ATC 141/2016 (y por tanto de las advertencias que en el mismo se contienen sobre la inconstitucionalidad de las conclusiones aprobadas por la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente creada por la resolución 5/XI), que estimaba el incidente de ejecución de la STC 259/2015, promovido por el Abogado del Estado en relación con la resolución 5/XI.

En efecto, conforme a la doctrina constitucional (entre otros, AATC 107/2009, de 24 de marzo, FJ 2, y 177/2012, de 2 de octubre, FJ 2), los arts. 87.1 y 92 LOTC tienen por finalidad garantizar la defensa de la posición institucional del Tribunal Constitucional y la efectividad de sus Sentencias y resoluciones, protegiendo su ámbito jurisdiccional frente a cualquier intromisión ulterior de un poder público que pudiera menoscabarla. Establecen que todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1, primer párrafo, LOTC), así como la facultad de este Tribunal de anular cualquier acto o resolución que incumpla, menoscabe o contravenga las resoluciones dictadas en el ejercicio de su jurisdicción (art. 92.1 LOTC), ofreciendo al mismo tiempo las suficientes garantías a los órganos autores de los actos o resoluciones susceptibles de ser anuladas. Junto a la necesaria motivación de la decisión del Tribunal, en forma de Auto, susceptible de recurso de súplica (art. 93.2 LOTC), se exige la previa audiencia del Ministerio Fiscal y la del órgano al que sea imputable el acto o resolución controvertido (así como la de quienes intervinieron en el proceso constitucional correspondiente, en su caso).

Cumple advertir también la pendencia de sendos recursos de inconstitucionalidad planteados contra la reciente Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho (que da nueva redacción a los arts. 87 y 92 LOTC). A ella aluden en sus alegaciones los Letrados del Parlamento de Cataluña (así como en sus respectivos informes la Presidenta y algunos de los miembros de la Mesa del Parlamento) para demandar a este Tribunal la máxima cautela en la eventual aplicación de las medidas de ejecución previstas en el art. 92.4 LOTC que solicita la Abogacía del Estado. Tal pendencia, en todo caso, no va a afectar a la resolución del

presente incidente de ejecución, que en modo alguno prejuzga lo que deba resolverse en dichos recursos.

Al margen del principio de presunción de constitucionalidad de las leyes es claro que, antes y después de la reforma del marco legal resultante de los arts. 87 y 92 LOTC por la citada Ley Orgánica 15/2015, todos los poderes públicos estaban y están obligados al cumplimiento de lo que resuelva el Tribunal Constitucional; este se hallaba y se halla plenamente facultado para resolver las incidencias de ejecución de sus sentencias y demás resoluciones, pudiendo incluso declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de estas (AATC 128/2016, de 21 de junio, FJ 2, y 141/2016, FJ 2). De igual modo este Tribunal ya se encontraba plenamente facultado, antes de la reforma operada por la Ley Orgánica 15/2015, para acordar específicas medidas ejecutivas como la imposición de multas coercitivas, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad a que hubiera lugar (antiguo art. 95.4 LOTC), referencia esta última que incluye la posibilidad de deducir testimonio de particulares para depurar la eventual responsabilidad penal en que pudiere incurrir la autoridad, funcionario o cargo público que incumpliere o desobedeciere los requerimientos de este Tribunal. La expresa referencia en las actuales letras a) y d) del art. 92.4 LOTC, en la redacción de la Ley Orgánica 15/2015, a las multas coercitivas y a la deducción de testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder, como medidas ejecutivas que este Tribunal puede aplicar si aprecia el incumplimiento de sus resoluciones, no supone atribución a este Tribunal de facultades de las que no dispusiera ya desde su entrada en funcionamiento. Este Tribunal ha contado siempre con tales atribuciones, con independencia de que no se haya encontrado hasta la fecha en la necesidad de recurrir a ellas para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones.

3. Cabe pues afirmar, siguiendo la doctrina antes referida (entre otros, ATC 107/2009, FJ 4), que lo que ha de examinarse principalmente en el presente incidente, al cotejar el contenido de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016 con la resolución del Parlamento de Cataluña 263/XI, de 27 de julio de 2016, es, en definitiva, si esta resolución parlamentaria incurre en alguna de las dos situaciones proscritas por la jurisprudencia constitucional. Tal ocurriría de contener un pronunciamiento contrario a la STC 259/2015 o al ATC 141/2016, o de suponer un intento de menoscabar la eficacia –jurídica o material– de lo que se resolvió en esa Sentencia y ese Auto, en el bien entendido de que la vinculación de todos los poderes públicos al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 LOTC) se extiende tanto al fallo como a la fundamentación jurídica de sus Sentencias y demás resoluciones (entre otras, SSTC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 4; 302/2005, de 21 de noviembre, FJ 6; AATC 273/2006, de 17 de julio, FJ 4, y 120/2010, de 4 de octubre, FJ 1).

En caso de constatarse que la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña contraviene los pronunciamientos de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016, o que supone un intento de menoscabar la eficacia de lo allí resuelto por este Tribunal, como sostienen la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal (así como el Vicepresidente segundo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, en su informe), habrá de estimarse el incidente de ejecución y declararse la nulidad de aquella resolución parlamentaria. Habremos también de examinar entonces si procede o no aplicar alguna de las medidas de ejecución que solicitan el Abogado del Estado y el Fiscal, con la cautela o advertencia anteriormente señalada, debiendo recordarse una vez más que «el contenido de las disposiciones, resoluciones o actos emanados de un poder público, cualquiera que sea, no menoscaba la integridad de las competencias que la Constitución encomienda a este Tribunal, que ejercerá cuando proceda (ATC 189/2015, de 5 de noviembre, FJ 3)» (ATC 141/2016, FJ 7).

4. Como es conocido, la STC 259/2015 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 12 de enero de 2016) estimó la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) núm. 6330-2015, promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de

los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015. En consecuencia declaró la inconstitucionalidad y nulidad de dicha resolución y su anexo, que quedó por consiguiente expulsada del ordenamiento jurídico.

Los pronunciamientos esenciales de la STC 259/2015 quedaron debidamente extractados en el ATC 141/2016, FJ 3 (al que debemos remitirnos). Estimó el incidente de ejecución de la STC 259/2015 promovido por el Abogado del Estado respecto de la resolución del Parlamento de Cataluña 5/XI de 20 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias, en cuanto crea la denominada Comisión de Estudio del Proceso Constituyente y le asigna unos ámbitos de actuación que el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal consideran coincidentes con los fines que perseguía la anulada resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015.

En el ATC 141/2016, FJ 4, este Tribunal apreció que «la resolución 5/XI se refiere a un objeto específico, cual es el llamado proceso constituyente en Cataluña, en términos susceptibles, *prima facie*, de ser puestos en relación con los fines de la resolución parlamentaria enjuiciada en la STC 259/2015, la cual se pronunció de forma explícita sobre su inconstitucionalidad, por las razones que han quedado expuestas».

Se afirmó también en el ATC 141/2016 que «el Parlamento de Cataluña, como representante de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, puede crear, conforme a las previsiones de su Reglamento, las comisiones de estudio que tenga por conveniente, para “el análisis de cualquier asunto que afecte a la sociedad catalana” (art. 65.1 del Reglamento del Parlamento), pues esto forma parte de su esfera de decisión propia por ser una de aquellas facultades que integran la autonomía parlamentaria. Pero esa facultad no es absoluta o ilimitada». En efecto, «nada impide que el Parlamento de Cataluña promueva, por vía de solicitud o de propuesta, una hipotética reforma de la Constitución (arts. 87.2 y 166 CE) y que para ello previamente establezca una comisión de estudio sobre tal eventual reforma del marco jurídico en vigor, pues es inherente a todo sistema democrático parlamentario la posibilidad de someter a la discusión política cualquier cuestión de interés general» (ATC 141/2016, FJ 5).

Se advirtió asimismo que lo que tampoco cabe es utilizar ese cauce parlamentario para ignorar de forma deliberada los procedimientos expresamente previstos a tal fin en la Constitución (STC 259/2015, FJ 7), pues «la autonomía parlamentaria (art. 58 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) no puede servir de pretexto para que la Cámara autonómica pueda “arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad” (STC 259/2015, FJ 7). El deber de fidelidad a la Constitución por parte de los poderes públicos “constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada” (STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4), por lo que son las Asambleas parlamentarias, en su condición de poderes constituidos, las que, *prima facie*, deben velar por que sus decisiones se acomoden, en todo momento, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), sin perjuicio, claro está, de que la última palabra, cuando así se le solicite, le corresponderá al Tribunal Constitucional (ATC 189/2015, FJ 3)» (ATC 141/2016, FJ 5).

Partiendo de estas premisas, en el ATC 141/2016, FJ 6, este Tribunal afirmó que los «ámbitos» asignados por la resolución 5/XI a la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente «ofrecen un alto grado de semejanza con alguno de los elementos integrantes del llamado proceso constituyente en la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, declarada inconstitucional, aun cuando no existe en el texto referencia explícita alguna a ella, pues tales “ámbitos” coinciden sustancialmente con los fines que perseguía la resolución 1/XI, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015». Además, la relevancia de esta similitud se ve acentuada por la sucesión temporal de acontecimientos parlamentarios en el ámbito de la Cámara autonómica, a los que el ATC 141/2016 hace referencia. Todo ello conduce a la conclusión de que la creación de esa comisión parlamentaria «podría ser entendida como un intento de dar apariencia de validez al denominado proceso constituyente en Cataluña, cuya inconstitucionalidad fue declarada por la STC 259/2015 y esto es suficiente para que deba estimarse el incidente de ejecución planteado» (ATC 141/2016, FJ 6).

5. Este Tribunal no estimó necesario, sin embargo, declarar la nulidad de la resolución 5/XI, en lo que se refiere a la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, al entender, por deferencia y respeto a la autonomía parlamentaria, que la actividad de esa comisión era susceptible de ser dirigida al objeto legítimo de analizar las distintas alternativas posibles para realizar, con arreglo a la Constitución, reformas de la misma para satisfacer cualquier pretensión política (ATC 141/2016, FJ 7).

Afirmó el ATC 141/2016 que «lo que no resulta constitucionalmente admisible es que la actividad parlamentaria de “análisis” o “estudio” se dirija a dar continuidad y soporte al objetivo proclamado en la resolución I/XI –la apertura de un proceso constituyente en Cataluña encaminado a la creación de la futura constitución catalana y del estado catalán independiente en forma de república– que fue declarado inconstitucional por la STC 259/2015 en los términos ya expuestos. En suma, la actividad de la comisión creada resulta absolutamente inviable si no se entiende condicionada al cumplimiento de las exigencias de la Constitución y, singularmente, de los procedimientos para su reforma y, en general, a los marcos que rigen para la actividad política, los cuales han sido definidos por el Tribunal con continuidad y firmeza en las sentencias que hemos venido citando. Así lo declara el Tribunal, advirtiendo asimismo a los poderes implicados y a sus titulares, bajo su responsabilidad, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir estos mandatos» (ATC 141/2016, FJ 7).

Además, en el ATC 141/2016, FJ 7, se hace constar expresamente que el Tribunal ha tenido conocimiento de las conclusiones aprobadas por la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente precisamente el día anterior a dicho Auto, constatando que su contenido contraviene claramente los mandatos a que se viene haciendo referencia, por lo que –en el cumplimiento de las advertencias que considera necesario realizar– los obligados deben tener en cuenta esta apreciación, sin perjuicio de recordar que todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 CE). En consecuencia, en la parte decisoria del Auto, tras estimar el incidente de ejecución, el Tribunal advertía «a los poderes implicados y a sus titulares, especialmente a la Mesa del Parlamento de Cataluña, bajo su responsabilidad, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir los mandatos enunciados».

6. La resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña de 27 de julio de 2016, por la cual se ratifica el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente (que han quedado reproducidas en los antecedentes), desatiende los pronunciamientos derivados de la STC 259/2015, por la que se declaró inconstitucional y nula la resolución del Parlamento de Cataluña I/XI, así como los mandatos contenidos en el ATC 141/2016, que estimó el incidente de ejecución promovido contra la resolución 5/XI de la misma Cámara, en lo que se refiere a la creación de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente.

Como ya se advirtió en el ATC 141/2016, FJ 7, a los poderes públicos implicados y a sus titulares, el contenido de las conclusiones aprobadas por la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente creada por la resolución 5/XI contraviene los mandatos de sujeción a la Constitución y de cumplimiento de lo resuelto por este Tribunal (art. 87.1 LOTC). Al ratificar y asumir como propias las conclusiones aprobadas por la referida comisión parlamentaria, el Parlamento de Cataluña elude los pronunciamientos de la STC 259/2015 e ignora las advertencias del ATC 141/2016, pues pretende dar continuidad y soporte al denominado «proceso constituyente en Cataluña» dirigido a su desconexión del Estado español al que se refería la resolución I/XI, en términos que ya fueron rechazados por inconstitucionales en la STC 259/2015.

La resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña produce efectos jurídicos propios y no meramente políticos, pues implica el reconocimiento en favor del Parlamento o del pueblo de Cataluña de atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución (STC 42/2014, FJ 2) e insiste en introducir en el ordenamiento jurídico con apariencia de validez (como ya hiciera la anulada resolución 1/IX) un objeto específico, el proceso constituyente en Cataluña, dirigido a la



creación de un Estado catalán independiente en forma de república; en contradicción con la Constitución de 1978 y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, como este Tribunal ya declaró en la citada STC 259/2015.

Conforme se recuerda en el ATC 141/2016, FJ 5, nada impide que el Parlamento de Cataluña promueva, por vía de solicitud o de propuesta, una hipotética reforma de la Constitución (arts. 87.2 y 166 CE) y que para ello previamente establezca una comisión de estudio sobre tal eventual reforma del marco jurídico en vigor, pues es inherente a todo sistema democrático parlamentario la posibilidad de someter a la discusión política cualquier cuestión de interés general. El planteamiento de propuestas que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución. «Cuando, por el contrario, se pretenden alterar aquellos contenidos de manera unilateral y se ignoran de forma deliberada los procedimientos expresamente previstos a tal fin en la Constitución, se abandona la única senda que permite llegar a ese punto, la del Derecho» (SSTC 42/2014, FJ 4 y 259/2015, FJ 7).

El deber de fidelidad a la Constitución por parte de los poderes públicos «constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada» (STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4). Por tanto las Asambleas parlamentarias, en su condición de poderes constituidos, deben velar por que sus decisiones se acomoden, en todo momento, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). Recae así sobre los titulares de cargos públicos –entre ellos los parlamentarios– un cualificado deber de acatamiento a la Constitución, que no se cifra en una necesaria adhesión ideológica a su total contenido, pero sí en el compromiso de realizar sus funciones de acuerdo con ella y en el respeto al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). «Que esto sea así para todo poder público deriva, inexcusablemente, de la condición de nuestro Estado como constitucional y de Derecho» (STC 259/2015, FJ 4). Por tanto, «el ordenamiento jurídico, con la Constitución en su cúspide, en ningún caso puede ser considerado como límite de la democracia, sino como su garantía misma» (STC 259/2015, FJ 5).

En definitiva, importa recordar una vez más que la legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña «no puede oponerse a la primacía incondicional de la Constitución. El texto constitucional refleja las manifestaciones relevantes del principio democrático, cuyo ejercicio, por tanto, no cabe fuera del mismo» (STC 42/2014, FJ 4). Por ello, no resulta constitucionalmente admisible que la actividad parlamentaria se dirija a dar continuidad y soporte al objetivo proclamado en la resolución I/XI (la apertura de un proceso constituyente en Cataluña encaminado a la creación de la futura constitución catalana y del Estado catalán independiente en forma de república), que fue declarado inconstitucional por la STC 259/2015. Tal acontece con la aprobación por el Pleno del Parlamento de Cataluña de la resolución 263/XI, de 27 de julio de 2016, por la cual se ratifica el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, desoyendo las expresas y nítidas advertencias contenidas al efecto en el ATC 141/2016, FJ 7.

Por tanto, frente a lo que sostienen los Letrados del Parlamento de Cataluña en sus alegaciones y algunos miembros de la Mesa del Parlamento en sus informes, la autonomía parlamentaria no puede erigirse en razón para soslayar el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Como también recordamos en el ATC 141/2016, FJ 5, las Asambleas legislativas son «ante todo, escenarios privilegiados del debate público» (STC 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 6) y, en principio, el eventual resultado no debe condicionar la viabilidad del debate (AATC 135/2004, FJ 6, y 189/2015, de 5 de noviembre, FJ 3). Sin embargo, la autonomía parlamentaria (art. 58 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) no puede servir de pretexto para que la Cámara autonómica llegue a arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional (STC 259/2015, FJ 7). No faltan indicios de que ello haya podido producirse al ratificar el Parlamento de Cataluña en su resolución 263/XI unas conclusiones elaboradas por la llamada Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, cuyo contenido objetivamente contrario a la Constitución fue constatado de



forma expresa por este Tribunal en el ATC 141/2016, FJ 7; lo que la Cámara autonómica conocía antes de proceder a debatir y votar en el Pleno del 27 de julio de 2016 la aprobación de dichas conclusiones.

El Tribunal Constitucional viene abordando la cuestión que nos ocupa con el máximo respeto a la autonomía parlamentaria y con la mesura que aconsejan las circunstancias, pero también con la firmeza que requiere la importancia de o tratado. Como ya dijimos también en el ATC 141/2016, FJ 7, para este Tribunal, en su calidad de supremo intérprete de la Constitución (art. 1.1 LOTC), «resulta esencial, proclamando el respeto a la autonomía parlamentaria, admitir ... que la actividad parlamentaria en el seno de una comisión de estudio puede tener como objeto analizar las distintas alternativas posibles para realizar, con arreglo a la Constitución, las reformas de la misma para satisfacer cualquier pretensión política, como este Tribunal ha tenido también ocasión de precisar con claridad (SSTC 42/2014, FFJJ 3 y 4, y 259/2015, FFJJ 3 y 7)».

Fue justamente por aceptar, atendiendo al máximo respeto a la autonomía parlamentaria, que la comisión de estudio creada por la resolución 5/XI podía ser susceptible de ser dirigida a ese objeto legítimo, por lo que este Tribunal, aunque estimó el incidente de ejecución promovido contra esa resolución parlamentaria, no entendió necesario declarar su nulidad. Pero tampoco dejó de advertir a los poderes implicados y a sus titulares, especialmente a la Mesa del Parlamento de Cataluña, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir los mandatos de cumplimiento de las exigencias de la Constitución y, singularmente, de los procedimientos para su reforma y, en general, de los marcos que rigen para la actividad política, tal como han sido definidos por el Tribunal en las SSTC 42/2014 y 259/2015, dejando expresa constancia de que el contenido de las conclusiones aprobadas por la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente (finalmente ratificadas por la resolución del Parlamento de Cataluña 263/XI) contraviene los mandatos referidos (ATC 141/2016, FJ 7).

7. La resolución del Parlamento de Cataluña 263/XI de 27 de julio de 2016, por la que se aprueban las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, contraviene asimismo los pronunciamientos de la STC 259/2015. Mediante la aprobación de dichas conclusiones, el Parlamento de Cataluña da continuidad y soporte al objetivo proclamado por la anulada resolución 1/XI de apertura de un «proceso constituyente en Cataluña», encaminado a la «desconexión del Estado español» y a la «creación de la futura constitución catalana y del estado catalán independiente en forma de república». La inconstitucionalidad de tal propósito fue declarada por la STC 259/2015 en términos firmes, que el Parlamento de Cataluña no puede obviar, por estar la propia Cámara obligada a lo resuelto por el Tribunal Constitucional (art. 87.1 LOTC), como expresamente se le recordó en el ATC 141/2016, FFJJ 5, 6 y 7.

Además, como ya se dijo, el carácter inconstitucional de las conclusiones aprobadas por la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, creada por la resolución 5/XI, fue constatado en términos inequívocos por este Tribunal en el ATC 141/2016, FJ 7. Por ello advirtió de forma expresa a los poderes públicos implicados y a sus titulares, especialmente a la Mesa del Parlamento de Cataluña, bajo su responsabilidad, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga alterar unilateralmente el marco constitucional o incumplir las resoluciones de este Tribunal. Tal admonición no supone en modo alguno una restricción ilegítima de la autonomía parlamentaria ni compromete el ejercicio del derecho de participación de los representantes políticos garantizado por el art. 23 CE; es la consecuencia obligada de la sumisión a la Constitución de todos los poderes públicos (art. 9.1 CE). De ahí deriva el cualificado deber de acatamiento a la Norma fundamental que recae sobre los titulares de cargos públicos, incluidos los electos, «que no se cifra en una necesaria adhesión ideológica a su total contenido, pero sí en el compromiso de realizar sus funciones de acuerdo con ella y en el respeto al resto del ordenamiento jurídico (en tal sentido, entre otras, SSTC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3; y 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 5). Que esto sea así para todo poder público deriva, inexcusablemente, de la condición de nuestro Estado como constitucional y de Derecho» (STC 259/2015, FJ 4, cuya doctrina recuerda el ATC 141/2016, FJ 5). En el Estado constitucional, el

principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución, que, como afirmó este Tribunal en la STC 42/2014, FJ 4 c), «requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella».

Como este Tribunal recordó en el ATC 141/2016, FJ 5, el debate público en las Asambleas legislativas sobre proyectos políticos que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional goza, precisamente al amparo de la misma Constitución, de una irrestricta libertad; siempre que no se articule o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales y que el intento de su consecución efectiva se realice en el marco constitucional. Esto excluye la conversión de esos proyectos políticos en normas o en otras determinaciones del poder público de manera unilateral, ignorando el procedimiento de reforma constitucional (SSTC 42/2014, FJ 4, y 259/2015, FJ 7). La autonomía parlamentaria (art. 58 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) no puede en modo alguno servir de argumento para que la Cámara autonómica se considere legitimada para atribuirse la potestad de vulnerar el orden constitucional (STC 259/2015, FJ 7).

Pese a ello, el Parlamento de Cataluña ha desatendido las advertencias de este Tribunal contenidas en el ATC 141/2016, ratificando mediante la resolución 263/XI las inconstitucionales conclusiones aprobadas por la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente en sus propios términos. De esta suerte la Cámara autonómica apela a un entendimiento del principio democrático objetivamente contrario a la Constitución, que menoscaba la eficacia de lo resuelto por este Tribunal en la STC 259/2015 y el ATC 141/2016. Confirma así la Cámara su voluntad de continuar con el «proceso constituyente en Cataluña» al margen del ordenamiento constitucional y sin supeditarse a las decisiones de las instituciones del Estado español y en particular de este Tribunal Constitucional. A este el Parlamento de Cataluña lo consideraba «carente de legitimidad y competencia» en la anulada resolución 1/XI (apartado sexto) y lo viene a ratificar ahora en la resolución 263/XI, cuando proclama que «las leyes de desconexión no son susceptibles de control, suspensión o impugnación por parte de ningún otro poder, juzgado o tribunal» (apartado 7), alegando que ninguna de las decisiones de la Asamblea constituyente, que dispone de «plenos poderes» para redactar y aprobar el proyecto de Constitución del futuro Estado catalán independiente en forma de república, será susceptible de control, suspensión o impugnación por parte de otro poder, juzgado o tribunal (apartado 9).

La resolución 263/XI plasma la voluntad mayoritaria del Parlamento de Cataluña de eludir los procedimientos de reforma constitucional para llevar adelante su proyecto político de desconexión del Estado español y creación de un estado catalán independiente en forma de república, lo que supone «intentar una inaceptable vía de hecho (incompatible con el Estado social y democrático de Derecho que se proclama en el art. 1.1 CE) para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica» (SSTC 103/2008, FJ 4; y 259/2015, FJ 7) y contraviene y menoscaba frontalmente los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015 y el ATC 141/2016.

Todo ello conduce a estimar el incidente de ejecución (arts. 87.1 y 92 LOTC) promovido por la Abogacía del Estado contra la resolución del Parlamento de Cataluña 263/XI de 27 de julio de 2016, cuya apariencia de juridicidad –por provenir de un poder público sin duda legítimo en origen– debe ser cancelada mediante la declaración de inconstitucionalidad y nulidad que aquí se decide, lo que hace innecesario pronunciarse sobre la petición del levantamiento de la suspensión que pesa sobre dicha resolución (providencia de 1 de agosto de 2016) que solicitan los Letrados de la Cámara autonómica en su escrito de alegaciones.

8. Llegados a este punto debemos examinar seguidamente si procede efectuar los requerimientos personales, con advertencia de aplicar, en caso de incumplimiento, las medidas previstas en las letras a), b) y d) del art. 92.4 LOTC, como solicita la Abogacía del Estado, con apoyo del Ministerio Fiscal.

Ha de advertirse una vez más que el contenido de las disposiciones, resoluciones o actos emanados de un poder público, cualquiera que sea, no menoscaba la integridad de las competencias que la Constitución encomienda a este Tribunal, que ejercerá cuando proceda (AATC 189/2015, FJ 3; y 141/2016, FJ 7).

La sucesión temporal de acontecimientos en el ámbito del Parlamento de Cataluña, que culminan con la aprobación de la resolución 263/XI pese a las advertencias contenidas en el ATC 141/2016, evidencia la pretensión de esa Cámara autonómica de incumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional.

En efecto, en el ATC 141/2016, por el que se estima el incidente de ejecución de la STC 259/2015 promovido por el Abogado del Estado frente a la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña, este Tribunal, obrando como ya se dijo con la máxima deferencia a la autonomía parlamentaria, se decantó por no anular dicha resolución, «habida cuenta que la actividad parlamentaria en el seno de una comisión de estudio puede tener como objeto analizar las distintas alternativas posibles para realizar, con arreglo a la Constitución, las reformas de la misma para satisfacer cualquier pretensión política, como este Tribunal ha tenido también ocasión de precisar con claridad (SSTC 42/2014, FFJJ 3 y 4; y 259/2015, FFJJ 3 y 7)». Dejaba claro al propio tiempo que «lo que no resulta constitucionalmente admisible es que la actividad parlamentaria de “análisis” o “estudio” se dirija a dar continuidad y soporte al objetivo proclamado en la resolución I/XI –la apertura de un proceso constituyente en Cataluña encaminado a la creación de la futura constitución catalana y del estado catalán independiente en forma de república–, que fue declarado inconstitucional por la STC 259/2015» (ATC 141/2016, FJ 7). Como quiera que el Pleno del Tribunal tuvo conocimiento el mismo día en que se hallaba reunido para decidir sobre el incidente de ejecución, 19 de julio de 2016, de las conclusiones aprobadas el día anterior por la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente creada por la resolución 5/XI (ATC 141/2016, antecedente 10 y FJ 7), constató de manera expresa en el ATC 141/2016, FJ 7, que el contenido de esas conclusiones «contraviene claramente los mandatos a que se viene haciendo referencia, por lo que –en el cumplimiento de las advertencias que considera necesario realizar– los obligados deben tener en cuenta esta apreciación». Para que no quedase duda alguna acerca de los destinatarios de esta advertencia, en la parte dispositiva del ATC 141/2016 se acuerda, tras estimar el incidente de ejecución con el alcance establecido en el FJ 7, «advertir a los poderes implicados y a sus titulares, especialmente a la Mesa del Parlamento, bajo su responsabilidad, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir los mandatos enunciados».

A pesar de esta advertencia contenida en el ATC 141/2016, la Presidenta del Parlamento de Cataluña accedió a someter al Pleno la votación de la propuesta de los grupos parlamentarios Junts pel Sí (JxS) y Candidatura d'Unitat Popular (CUP) de incluir en el orden del día del Pleno del Parlamento de 27 de julio de 2016 un nuevo punto referido a la votación de la ratificación del informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente; propuesta que fue aprobada por mayoría absoluta con los votos de los diputados de dichos grupos, para seguidamente, tras el debate, aprobarse por idéntica mayoría la ratificación de dicho informe y conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, mediante la resolución 263/XI, de 27 de julio de 2016.

La actuación de la Presidenta del Parlamento de Cataluña permitiendo que se votara en el Pleno la alteración del orden del día solicitada por los dos grupos parlamentarios referidos en virtud de lo previsto en el art. 81 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), lo que a la postre dio lugar a la ratificación mediante la resolución 263/XI de las conclusiones aprobadas por la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, constituye un incumplimiento objetivo de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir los mandatos enunciados en la SSTC 259/2015 y el ATC 141/2016; deber del que se le advirtió de manera expresa, en su calidad de Presidenta de la Mesa del Parlamento y bajo su responsabilidad, en la parte dispositiva del ATC 141/2016.

Las disposiciones reglamentarias de las Cámaras no pueden contradecir el imperio de la Constitución como norma suprema, ni ser interpretadas de forma que entren en contradicción con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Frente a lo que

sostienen en sus alegaciones los Letrados del Parlamento de Cataluña, así como la propia Presidenta en su informe (con el apoyo en sus informes del Vicepresidente primero y las Secretarías primera y cuarta de la Mesa, así como del Secretario General del Parlamento), su actuación no venía obligada por un cumplimiento escrupuloso del Reglamento que resultara inconciliable con las advertencias contenidas en el ATC 141/2016.

No cabe duda de que a la Presidenta le incumbe la función de dirigir el debate y de cumplir y hacer cumplir el Reglamento del Parlamento (art. 39.1 RPC); lo que ha de cohonestarse con el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, al que vienen obligados todos los poderes públicos, y por ende sus titulares (art. 87.1 LOTC). En tal sentido ha de advertirse que aunque es cierto que el art. 81.3 RPC (al que se refieren en sus alegaciones los Letrados del Parlamento de Cataluña y en sus informes respectivos la Presidenta del Parlamento y el resto de los cargos ya aludidos) permite en su primer inciso que el orden del día del Pleno del Parlamento pueda ser alterado si así lo acuerda este a petición (entre otros supuestos) de dos grupos parlamentarios, ello no es razón bastante para entender que la Presidenta viniera obligada a someter al Pleno la votación de la propuesta de los grupos parlamentarios JxS y CUP; lo previsto en el segundo inciso del propio art. 81.3 RPC, en relación con lo dispuesto en el art. 37.3, letras a) y e), del propio Reglamento del Parlamento de Cataluña, faculta a la Mesa del Parlamento, que actúa bajo la dirección de la Presidenta (art. 37.2 RPC), para decidir que esa propuesta parlamentaria no debía tramitarse, por contravenir los pronunciamientos contenidos en el ATC 141/2016.

9. En definitiva, la garantía del orden constitucional, conculcado por la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña y en particular por la actuación de su Presidenta, al facilitar el cauce para la aprobación de dicha resolución pese a la STC 259/2015 y a las advertencias contenidas en el ATC 141/2016, exige que este Tribunal ejerza las competencias que la Constitución le encomienda para preservar su jurisdicción y el cumplimiento de sus resoluciones (STC 259/2015, FJ 4; AATC 189/2015, FJ 3; y 141/2016, FJ 7).

Ello implica, conforme a lo razonado en los fundamentos jurídicos precedentes, que la estimación del presente incidente de ejecución no se limite a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña, sino que, asimismo, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 87.1, párrafo segundo, y 92.4 LOTC, procede notificar personalmente la presente resolución a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa del Parlamento y al Secretario General del Parlamento, así como al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, advirtiéndoles de su deber de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a dar cumplimiento a la resolución 263/XI, así como de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa, jurídica o material, que directa o indirectamente pretenda o suponga ignorar o eludir la nulidad acordada de dicha resolución. Todo ello con expreso apercibimiento de la eventual responsabilidad en las que pudieran incurrir en caso de incumplimiento de lo ordenado por este Tribunal.

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

Por todo lo expuesto, el Pleno

## ACUERDA

Estimar el incidente de ejecución formulado por el Abogado del Estado en relación con la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña, de 27 de julio de 2016, por la cual se ratifica el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente («Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 200, de 1 de agosto de 2016) y, en su virtud:

1.º Declarar la nulidad de la resolución del Parlamento de Cataluña 263/XI, de 27 de julio de 2016, por la cual se ratifica el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente.

2.º Notificar personalmente el presente Auto a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa del Parlamento y al Secretario General del Parlamento, así como al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, con la advertencia de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a dar cumplimiento a la resolución 263/XI y de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa, jurídica o material, que directa o indirectamente suponga ignorar o eludir la nulidad de dicha resolución, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de incumplimiento de lo ordenado por este Tribunal.

3.º Deducir testimonio de particulares para que el Ministerio Fiscal, si lo estima procedente, ejerza las acciones que correspondan ante el Tribunal competente, acerca de la eventual responsabilidad en que hubieran podido incurrir la Presidenta del Parlamento de Cataluña, doña Carme Forcadell i Luis y, en su caso, cualesquiera otras personas, por incumplir el mandato del párrafo primero del art. 87.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en relación con los hechos objeto del presente incidente de ejecución.

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

Madrid, a seis de octubre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.