

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

**7908** *Pleno. Auto 141/2016, de 19 de julio de 2016. Impugnación de disposiciones autonómicas 6330-2015. Estima el incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, dictada en la impugnación de disposiciones autonómicas 6330-2015, 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.*

Excms. Srs. 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 Narváez 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.

2. La impugnación, tramitada bajo el núm. 6330-2015, fue estimada por STC 259/2015, de 2 de diciembre (notificada al Parlamento de Cataluña el 7 de diciembre de 2015 y 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.

3. 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, plantea incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, 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 reproduce en su escrito y que considera coincidentes con los fines que perseguía la anulada resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña de 9 de noviembre de 2015. El tenor literal de la resolución en el extremo controvertido es el siguiente:

«Comisión de Estudio del Proceso Constituyente (CEPC).

Ámbitos.

Caracteres y principios marco de un proceso constituyente en Cataluña.

Identificación de las reformas de cambio social, político y nacional que han de configurar un proceso constituyente en Cataluña.

Análisis de las diversas modalidades de estructura de estado y su expresión constitucional: derechos y deberes, principios y garantías constitucionales, formas de participación ciudadana, modelo socioeconómico y ambiental y formas de estado.

Análisis de experiencias comparadas de procesos constituyentes y mecanismos de implicación, protagonismo y participación ciudadana en el proceso constituyente».

4. La comisión de estudio del proceso constituyente creada por la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña de 20 de enero de 2016 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.

5. Fundamenta el Abogado del Estado su petición en los motivos que a continuación se recogen.

a) Comienza 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 apartado 1 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 (en vigor desde el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», que tuvo lugar el 17 de octubre de 2015).

Razona a continuación que la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña de 20 de enero de 2016, que motiva el planteamiento de este incidente, crea dentro del apartado relativo a las comisiones de estudio, al amparo del art. 65 del Reglamento del Parlamento, una denominada «Comisión de Estudio del Proceso Constituyente», a la que se le atribuyen unos objetivos específicos («ámbitos» los denomina la resolución) que resultan coincidentes con los fines que perseguía la ya declarada inconstitucional y nula resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña de 9 de noviembre de 2015. Estos ámbitos de actuación propios de la comisión de estudio del proceso constituyente detallan –continúa el Abogado del Estado– los aspectos que conforman un proceso constituyente que habría de culminar con el logro de un estado catalán independiente, única hipótesis política en la que se podría dar la existencia de una Cataluña con una Constitución propia.

Por su parte, la STC 259/2015, de 2 de diciembre, declaró inconstitucional y nula la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña de 9 de noviembre de 2015 y su anexo, la cual partía también de la existencia de un «poder constituyente» no reconocido por la Constitución Española y que había de expresarse a través del propio Parlamento de Cataluña. Dicha resolución pretendía exteriorizar a la vez un mandato expreso de actuación unilateral, pues, como afirmaba su apartado primero, «apuesta por la apertura de un proceso constituyente no subordinado».

La anulada resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña de 9 de noviembre de 2015, aparte de considerar como motivo principal de su aprobación «el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales» del 27 de septiembre del 2015, declaraba solemnemente en su apartado segundo el inicio de un proceso de decisión que implicaba la reforma de la Constitución, esto es, el denominado «proceso de creación del estado catalán independiente en forma de república». Del mismo modo en su apartado tercero dicha resolución proclamaba «la apertura de un proceso constituyente ciudadano, participativo, abierto, integrador y activo para preparar las bases de la futura constitución catalana». Y en su apartado sexto era el propio Parlamento de Cataluña el que se declaraba a sí mismo «depositario de la soberanía» y «expresión del poder constituyente», añadiendo que «esta Cámara y el proceso de desconexión democrática del Estado español no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado español».

A la vista de estas y otras previsiones semejantes, la STC 259/2015 consideró que la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña de 9 de noviembre de 2015 incurrió en inconstitucionalidad, pues se trata de «un acto parlamentario... [cuyos] pronunciamientos pueden entenderse como el reconocimiento de atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución a las nacionalidades que integran la Nación española» (STC 259/2015, FJ 2); lo que llevó entonces a la Abogacía del Estado «a denunciar que el acto impugnado supone la negación de las cláusulas esenciales de la Constitución Española y la instauración de un principio de legitimidad en contradicción absoluta con ella» (STC 259/2015, FJ 2).

La STC 259/2015, FJ 5, apreció que la resolución 1/XI pretendía «fundamentarse en un principio de legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña, cuya formulación y consecuencias están en absoluta contradicción con la Constitución de 1978 y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, (pues) la Constitución proclama un mínimo de contenidos y establece unas reglas de juego insoslayables para los ciudadanos y los poderes públicos». Asimismo declaró que dicha resolución «desconoce y vulnera las normas constitucionales que residen en el pueblo español la soberanía nacional y que, en correspondencia con ello, afirman la unidad de la nación española, titular de esa soberanía (arts. 1.2 y 2 CE)», incurriendo por ello en una infracción constitucional que es resultado de «un expreso rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución misma, frente a la que se contraponen, de modo expreso, un poder que se reclama depositario de una soberanía y expresión de una dimensión constituyente desde los que se ha llevado a cabo una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional» (STC 259/2015, FJ 6). Del mismo modo afirmó que «la Cámara autonómica no puede erigirse en fuente de legitimidad jurídica y política, hasta arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad» (STC 259/2015, FJ 7). Por todo ello la STC 259/2015 declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la referida resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña de 9 de noviembre de 2015 y su anexo, es decir, de la totalidad de la resolución parlamentaria impugnada.

Desde el punto de vista jurídico-material, la comisión de estudio del proceso constituyente creada por la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña de 20 de enero de 2016 viene a coincidir en cuanto a sus objetivos o ámbitos de actuación con los fines que perseguía la resolución 1/XI, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015. Ambas resoluciones parlamentarias –concluye el Abogado del Estado– participan de la misma voluntad decidida de poner en marcha, en el seno del Legislativo autonómico, un proceso constituyente en Cataluña, que como tal no tiene cabida en la Constitución.

Continúa señalando el Abogado del Estado que el carácter no legislativo de la comisión en cuestión, creada al amparo del art. 65 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, es sólo un subterfugio o fraude para tratar de encubrir la inconstitucionalidad de sus fines, esto es, para continuar avanzando en el denominado proceso constituyente dirigido a la secesión de España que figuraba en la anulada resolución 1/XI. Se trata de una manera de defraudar lo declarado por la STC 259/2015 intentando ocultar, mediante la atribución del carácter de comisión parlamentaria «de estudio», su contravención formal.

Por eso, aunque pudiera pensarse que se trata sólo de un foro «de estudio» y que su objeto sería el mero análisis especulativo de alternativas teóricas posibles, en realidad esta conclusión no sería correcta, a la vista de lo previsto en el propio Reglamento del Parlamento de Cataluña y a la luz del contexto político y jurídico en el que se crea la comisión cuestionada. En efecto, aunque se trate de una comisión de estudio, el mismo art. 65 del Reglamento del Parlamento de Cataluña dispone, en su apartado 3, que el objetivo final de una comisión de estudio es «elaborar un informe y unas conclusiones, que deben publicarse en el 'Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña' y entregarse a la Mesa del Parlamento, la cual, oída la Junta de Portavoces, debe decidir si toma nota de estos o cabe darles una tramitación específica». Es decir, se prevé en todo caso un claro efecto jurídico para los trabajos de la comisión, pues el informe y las conclusiones pueden dar lugar a una nueva declaración política o al inicio de decisiones concretas en orden a la consecución de un proceso constituyente de secesión de España. Ese informe o esas

eventuales conclusiones servirán en realidad de fundamento para una subsiguiente elaboración de un texto normativo, bien para el inicio de una tramitación legislativa, bien para la fijación de pautas jurídicas de actuación para el ejecutivo de la Generalitat.

Por otra parte, tampoco debe perderse de vista el contexto político y jurídico en el que se crea la comisión cuestionada, poniendo como ejemplo el Abogado del Estado del programa de gobierno del nuevo Presidente de la Generalitat de Cataluña Sr. Puigdemont (aprobado por resolución 4/XI del Parlamento de Cataluña, publicada en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 34, de 11 de enero de 2016), que cita el contenido de la resolución 1/XI, obviando que fue declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015, como base para iniciar el proceso constituyente para la creación del futuro estado catalán independiente.

En suma, la comisión de estudio del proceso constituyente creada por la resolución 5/XI no posee una simple finalidad abstracta, sino que sus funciones, aun de estudio o análisis, participan por su propia naturaleza de una finalidad instrumental, auxiliar de la misma Cámara, que incurre así en manifiesta incompetencia, pues el objetivo de esta comisión desborda claramente las funciones que al Parlamento catalán reconoce el Estatuto de Autonomía de Cataluña, entre las que no se encuentran el estudio de la secesión de España. El verdadero propósito de la comisión es dotar al «proceso constituyente en Cataluña» –el mismo proceso al que se refería la anulada resolución I/XI– de las bases y fundamentos suficientes y oportunos, lo que implica otorgar nuevamente al Parlamento de Cataluña una potestad de autodeterminación como expresión del sujeto colectivo que manifiesta así su voluntad política de dotarse de una constitución, con olvido de que el Parlamento de Cataluña no es un poder constituyente y que atribuirse a sí mismo tal carácter fue motivo esencial de la declaración de inconstitucionalidad efectuada por la STC 259/2015.

Sobre la base de la conclusión anterior, procede seguidamente el Abogado del Estado a concretar los objetivos de la comisión que resultan contrarios a lo decidido por el Tribunal Constitucional en su STC 259/2015.

Así, el estudio de unos hipotéticos «caracteres y principios marco de un proceso constituyente en Cataluña» presupone un espacio político en el que desarrollarse y tomar cuerpo un proceso constituyente «en Cataluña». A ello se une el inciso final de la resolución, relativo al «análisis de mecanismos de implicación, protagonismo y participación ciudadana en el proceso constituyente». Se trataría de la puesta en marcha de un proceso que habría de llevarse a cabo por el órgano legislativo catalán, considerado como expresión del poder constituyente, implicando, además, a los ciudadanos de Cataluña, a fin de dotarse jurídicamente de una constitución.

La STC 259/2015, FJ 5, consideró que la resolución I/XI pretendía fundamentarse en un principio de legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña, cuya formulación y consecuencias están en absoluta contradicción con la Constitución Española, que proclama un mínimo de contenidos y establece unas reglas de juego insoslayables para los ciudadanos y los poderes públicos.

En relación con lo anterior, la «identificación de las reformas de cambio social, político y nacional que han de configurar un proceso constituyente en Cataluña» (segundo enunciado de los ámbitos de actuación señalados a la comisión de estudio) no alude sólo a meras hipotéticas reformas en el ámbito constitucional español.

El denominado proceso constituyente en Cataluña precisa de reformas impulsadas por un poder constituyente propio, pues ningún poder subordinado es poder constituyente propiamente dicho, lo que resultaría una negación de su propia esencia, una cierta contradicción en sus términos. Vuelve a aflorar aquí, en la definición de este ámbito de actuación, la verdadera atribución que se hace a sí mismo el Parlamento de Cataluña como órgano depositario de la soberanía y expresión del poder constituyente, como ya lo expresó el apartado sexto de la resolución I/XI de 9 de noviembre de 2015, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015. El Tribunal Constitucional estableció al

respecto que «la Cámara autonómica no puede erigirse en fuente de legitimidad jurídica y política, hasta arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad» (STC 259/2015, FJ 7).

También el ámbito de actuación que consiste en el «análisis de las diversas modalidades de estructura de Estado y su expresión constitucional» encierra la voluntad decidida de culminar lo que indicaba el apartado primero de la resolución I/XI: la apertura de un proceso constituyente no subordinado. Efectivamente, la relación de elementos enunciada en este apartado de la resolución 5/XI y que constituyen esa «expresión constitucional» («derechos y deberes, principios y garantías constitucionales, formas de participación ciudadana, modelo socioeconómico y ambiental y formas de Estado»), no son otra cosa que el esbozo del contenido de un texto constitucional, que como tal sólo de manera unilateral se podría dotar a sí mismo un hipotético estado catalán independiente. Se refleja aquí de nuevo la voluntad del Parlamento de Cataluña de erigirse en expresión de ese poder constituyente al que ya se refería la resolución I/XI, declarada también por este motivo inconstitucional y nula por la STC 259/2015.

Por último, el ámbito de actuación referido al «análisis de experiencias comparadas de procesos constituyentes» contradice igualmente la STC 259/2015 por conexión con lo ya señalado, por cuanto ese análisis está vinculado al objetivo global de promover un proceso constituyente.

Todo ello hace obligado –prosigue el Abogado del Estado– adoptar las medidas de ejecución necesarias para la efectividad de la STC 259/2015, que la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña de 20 de enero de 2016 contraviene y desacata de forma manifiesta, en cuanto crea la comisión de estudio del proceso constituyente a la que se le asigna un objetivo, la puesta en práctica de un proceso constituyente, coincidente con el que perseguía la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña de 9 de noviembre de 2015, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015. Ese incumplimiento genera una situación de grave perturbación del orden constitucional, pues el Parlamento de Cataluña pretende formalizar una vez más, en contravención frontal con lo decidido con carácter firme por el Tribunal Constitucional en la STC 259/2015, la apertura unilateral de un proceso constituyente y de desconexión con el Estado español.

Por lo expuesto el Abogado del Estado solicita a este Tribunal que admita a trámite el incidente de ejecución, al amparo de lo previsto en el art. 92 LOTC y, estimándolo:

1.º Declare que la creación de la comisión de estudio del proceso constituyente por la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña de 20 de enero de 2016 y el acto de su constitución contravienen la STC 259/2015, de 2 de diciembre, declarándolas en consecuencia nulas y sin efecto jurídico alguno;

2.º Requiera a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los miembros de la citada comisión parlamentaria para que se abstengan de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a poner en funcionamiento o dar continuidad a los trabajos de la comisión, advirtiéndoles asimismo de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la STC 259/2015, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir.

6. Por providencia de 16 de febrero de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó tener por recibido el escrito presentado el 1 de febrero de 2016 por el Abogado del Estado y dar traslado de copia del mismo al Ministerio Fiscal y a la representación procesal del Parlamento de Cataluña, concediéndoles un plazo de diez días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas.

7. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 23 de febrero de 2016, en el que considera, en coincidencia con lo argumentado por la Abogacía del Estado, que la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña, en cuanto crea la denominada comisión de estudio del proceso constituyente, supone un intento de eludir la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la resolución 1/XI, pues los objetivos que persigue dicha comisión son contrarios a lo decidido en la STC 259/2015.

Señala el Fiscal, después de transcribir el contenido de las resoluciones del Parlamento de Cataluña 1/XI y 5/XI (esta en lo relativo a la creación de comisión de estudio del proceso constituyente), que su lectura pone de manifiesto una serie de elementos coincidentes en su contenido y lenguaje que tienen, como común denominador, lo que ambas denominan «proceso constituyente». En este sentido el Fiscal reproduce las distintas referencias que la resolución 1/XI hace al «proceso constituyente» y su conexión con diferentes objetivos políticos del Parlamento de Cataluña (apartados primero, tercero y quinto a noveno), para compararlas seguidamente con los objetivos de la comisión de estudio del proceso constituyente, según la resolución 5/IX que la crea, al amparo del art. 65 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

Así, la resolución 5/IX atribuye a dicha comisión parlamentaria, como objetivo específico, la «identificación de las reformas... que han configurar un proceso constituyente en Cataluña». Se observa, por tanto, como en la resolución 1/XI el proceso constituyente es un elemento necesario de una aspiración política y como la comisión de estudio del proceso constituyente creada por la resolución 5/IX tiene como objeto único «el proceso constituyente», lo que se traduce en el elemento que evidencia la unión e íntima conexión entre ambas resoluciones del Parlamento catalán. El informe y las conclusiones que ha de elaborar la comisión (art. 65 del Reglamento del Parlamento de Cataluña) aportarían a la Cámara el soporte teórico del «proceso constituyente» dirigido a la desconexión con el Estado español (como pretendía la resolución 1/XI), a la vez que los elementos definidores de un futuro texto constitucional, lo que le permitiría, erigiéndose en poder constituyente, adoptar acuerdos parlamentarios en este sentido por una vías procedimentales que ya la STC 259/2015 consideró contrarias a la Constitución; lo que fue causa, junto con otros motivos, de que se declarase la inconstitucionalidad y nulidad de la resolución 1/XI y su anexo.

Otro de los aspectos del marco de estudio del proceso constituyente encomendados a la comisión es el «análisis de las diversas modalidades de estructuras de estado y su expresión constitucional: derechos y deberes, principios y garantías constitucionales, formas de participación ciudadana, modelo socioeconómico y ambiental y formas de estado». De nuevo el lenguaje utilizado –continúa el Fiscal– sugiere la creación de un estado catalán que responde a la aspiración que proclamaba la anulada resolución 1/XI, en su apartado noveno, de «creación de un estado catalán independiente en forma de república» y entronca con lo dispuesto en el apartado quinto de dicha resolución: «... la tramitación de leyes del proceso constituyente, de seguridad social y de hacienda pública».

En suma, la resolución 5/XI, en cuanto crea la comisión de estudio del proceso constituyente, incide en los mismos defectos constitucionales que la resolución 1/XI al pretender la misma finalidad (un proceso constituyente dirigido a la desconexión del Estado español), que supera sus márgenes de actuación constitucionales y estatutarios, de manera que vendría a desconocer lo decidido por la STC 259/2015. El Parlamento de Cataluña, al crear la referida comisión asignándole unos objetivos coincidentes con los contenidos en la resolución 1/XI, o bien desconoce sus propias competencias o bien las ignora a sabiendas. La creación de la comisión de estudio del proceso constituyente por la resolución 5/XI vendría a dar continuidad a la finalidad y los objetivos de la resolución 1/XI, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015, por lo que supondría un subterfugio de elusión de la nulidad de la resolución 1/XI.

Considera por todo ello el Ministerio Fiscal que el presente incidente de ejecución debe tramitarse al amparo de los arts. 87.1 y 92 LOTC y resolverse declarando la nulidad de la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña, en cuanto crea la denominada comisión de estudio del proceso constituyente, así como del acto de constitución de la misma; todo ello con requerimiento a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los miembros de la comisión para que se abstengan de cualquier actividad que suponga el funcionamiento de la comisión o la realización de cualesquiera otras actividades tendentes a conseguir los objetivos asignados a la misma, con expresa advertencia de las eventuales responsabilidades en que pudieran incurrir, en caso de desconocer lo acordado por este Tribunal y sus requerimientos.

8. El día 26 de febrero de 2016 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones de los Letrados del Parlamento de Cataluña. Comienzan con unas consideraciones preliminares en las que vienen a denunciar el carácter preventivo e infundado que a su juicio presenta el incidente de ejecución promovido por el Abogado del Estado, lo que debería conducir a su inadmisión o, en su defecto, a su desestimación. La creación por el Parlamento catalán de una comisión de estudio, conforme a las previsiones de su Reglamento, no supone otra cosa que el inicio de un procedimiento parlamentario, cuyo resultado final está por determinar y que, de producirse, no tiene otro alcance que el propio ámbito parlamentario. El impulso de una iniciativa parlamentaria no puede constituir un supuesto de incumplimiento de una sentencia, pues el único destinatario de los trabajos de la comisión de estudio del proceso constituyente (informe y conclusiones) es la Mesa del Parlamento, que será la que habrá de decidir si toma nota de los mismos o les da una tramitación específica.

Tras las consideraciones preliminares, los Letrados del Parlamento de Cataluña pasan a exponer los argumentos por los que se oponen al incidente de ejecución.

Sostienen así que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la resolución 1/XI y de la obligación de cumplimiento de la STC 259/2015 no pueden llegar a condicionar, por razón de la naturaleza de la resolución anulada, el ejercicio por parte del Parlamento de Cataluña de las iniciativas que son propias e inherentes a sus funciones institucionales. La STC 259/2015 se proyecta sobre un acto concreto que se ha adoptado en ejercicio de una función parlamentaria (la resolución 1/XI) y no sobre esa función misma, por lo que la declaración de nulidad de ese acto no puede afectar al ejercicio de las funciones que el Parlamento ejerce libremente de acuerdo con el art. 55.2 del Estatuto de Autonomía y su Reglamento. La comisión de estudio del proceso constituyente ha sido creada por el Parlamento en el ejercicio de esas funciones propias y constituye como tal una iniciativa parlamentaria que, como tal, es autónoma e independiente de la resolución 1/XI y da origen a un nuevo procedimiento parlamentario cuyo resultado no está por lo demás predeterminado.

Tampoco existe entre la resolución 1/XI, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015, y la comisión de estudio del proceso constituyente creada por la resolución 5/XI el necesario nexo jurídico para que esta pueda ser considerada como un desarrollo o aplicación de la primera, por lo que no puede producirse un incumplimiento de dicha Sentencia.

El principio de autonomía parlamentaria ampara y excluye de posible control judicial las decisiones del Parlamento que atañen exclusivamente a su funcionamiento interno, no producen efectos más allá de ese ámbito procedimental y no afectan a ningún derecho fundamental (*interna corporis acta*). Es lo que ocurriría con la creación de la comisión de estudio del proceso constituyente, creada al amparo del art. 65.1 del Reglamento del Parlamento, cuya tarea es elaborar un informe y unas conclusiones que tienen únicamente el valor de documentos de trabajo dirigidos a la Mesa del Parlamento y no comportan en sí mismos ninguna declaración de voluntad ni valor decisorio ad extra de la Cámara; el hecho de que la Mesa pueda decidir darles otro trámite es algo que ya no afecta al trabajo de la comisión. Todo ello sin perjuicio de que el acto de creación de la comisión no predetermina cuál va a ser el resultado final de los trabajos de la misma y debiendo tenerse en cuenta que la resolución 5/XI define los ámbitos de trabajo de la comisión expresando una aproximación a la idea de proceso constituyente en Cataluña más amplia y distinta que la contemplada en la resolución 1/XI; esta no excluye un proceso de reforma más amplio a nivel de Estado, en contra del determinismo que presupone la Abogacía del Estado en su incidente de ejecución.

Se produce así una contradicción inevitable e insalvable en este caso entre la presentación del incidente de ejecución, de carácter meramente preventivo y que ataca de raíz una iniciativa parlamentaria, así como el derecho fundamental de los representantes parlamentarios a ejercer su *ius in officium*, que el art. 23 CE les reconoce y ampara. La creación de la comisión de estudio del proceso constituyente es un acto que deriva del ejercicio directo del *ius in officium* –de los representantes parlamentarios que la han

impulsado y de los que le han dado su apoyo— y que, indirectamente, una vez creada, también incide en el *ius in officium* de los demás miembros, porque estos tienen el derecho de participar en la misma defendiendo y sometiendo a debate sus respectivas posiciones políticas.

Señalan finalmente los Letrados del Parlamento de Cataluña que la Abogacía del Estado promueve el incidente de ejecución al amparo de la reciente reforma introducida en la LOTC por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, contra la que penden sendos recursos de inconstitucionalidad. Ello debe llevar al Tribunal Constitucional a aplicar con prudencia los nuevos poderes que dicha reforma le confiere, «para evitar quedar comprometido por una futura sentencia en la que pudiera apreciarse una inconstitucionalidad de la reforma de la LOTC o en la que el Tribunal condicionara la constitucionalidad de la misma a una interpretación conforme con la Constitución»; y más teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en este caso, en el que el incidente de ejecución tiene como objeto un acto (creación de una comisión parlamentaria de estudio) que por las razones expuestas y por su naturaleza de *interna corporis acta* no tiene capacidad para contravenir la STC 259/2015 en el sentido que determina el art. 92.1 LOTC.

Por todo ello solicitan la inadmisión o, en su caso, la desestimación del incidente de ejecución, porque la creación y la constitución de la comisión de estudio del proceso constituyente no contravienen la STC 259/2015, sin que proceda tampoco hacer ningún requerimiento a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los miembros de la referida comisión.

9. Por providencia de 3 de marzo de 2016 el Pleno acordó admitir a trámite el incidente de ejecución de sentencia (arts. 87 y 92 LOTC) formulado por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, en relación con la STC 259/2015, de 2 de diciembre.

10. El 19 de julio de 2016 el Abogado del Estado dirige «al Pleno del Tribunal Constitucional» un escrito afirmando que ha tenido conocimiento de la conclusión de los trabajos de la citada comisión del Parlamento de Cataluña, en cuya página web se recogen a la espera de su publicación oficial. El Pleno acuerda trasladar copia de dicho escrito al Ministerio Fiscal y a la representación procesal del Parlamento de Cataluña.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, el Abogado del Estado, en 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 I/XI del Parlamento de Cataluña, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015.

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 cuyo amparo interesa que declaremos la nulidad de la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña de 20 de enero de 2016 (publicada en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 42, de 25 de enero de 2016), de creación de comisiones parlamentarias, en cuanto crea una denominada comisión de estudio del proceso constituyente, a la que se le asignan unos ámbitos de actuación que el Abogado del Estado reproduce en su escrito y considera coincidentes con los fines que perseguía la ya declarada inconstitucional y nula resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña.

El Abogado del Estado entiende que, mediante la creación de la comisión de estudio del proceso constituyente por la resolución 5/XI, el Parlamento de Cataluña pretende formalizar de nuevo, en contravención frontal con lo decidido por el Tribunal Constitucional

con carácter firme en la STC 259/2015, la apertura unilateral de un proceso constituyente y de desconexión con el Estado español. Por ello solicita que declaremos nulos los actos de creación y constitución de la referida comisión y asimismo que requiramos a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los miembros de la comisión para que se abstengan de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a poner en funcionamiento o dar continuidad a los trabajos de la comisión, advirtiéndoles asimismo de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la STC 259/2015, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de desconocer lo acordado por este Tribunal.

El Ministerio Fiscal comparte las apreciaciones del Abogado del Estado, por lo que considera que la comisión de estudio del proceso constituyente creada por la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña supone un intento de eludir la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la resolución 1/XI, desconociendo lo resuelto por la STC 259/2015, por lo que procede declarar la nulidad de la resolución 5/XI en cuanto crea la referida comisión, así como del acto de constitución de la misma, y efectuar los indicados requerimientos a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los miembros de la comisión.

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 inadmita el incidente de ejecución o, en su caso, se desestime, porque la creación y la constitución de la comisión de estudio del proceso constituyente no contravienen la STC 259/2015, sin que proceda tampoco, en consecuencia, hacer ningún requerimiento a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los miembros de la referida comisión.

2. Con arreglo a lo expuesto resulta que 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 del Parlamento de Cataluña de 9 de noviembre de 2015, está siendo desconocido por el Parlamento de Cataluña al dictar su resolución 5/XI de 20 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias, en cuanto la misma crea la denominada comisión de estudio del proceso constituyente, a la que se le asignan unos «ámbitos» de actuación que han quedado reproducidos en el relato de antecedentes y que tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal consideran coincidentes con los fines que perseguía la anulada resolución 1/XI.

Tal cuestión deberemos resolverla aplicando los criterios sentados en la doctrina constitucional en cuanto a los arts. 87.1 y 92 LOTC, pues corresponde a este Tribunal 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.

Cumple advertir al respecto que la pendencia ante este Tribunal 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, a los que aluden en sus alegaciones los Letrados del Parlamento de Cataluña, no afecta a la resolución del presente incidente de ejecución, la cual no prejuzga lo que deba resolverse en dichos recursos. Al margen del principio de presunción de constitucionalidad de las leyes, 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 y 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.

En efecto, conforme a la jurisprudencia 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 –párrafo primero– 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 (párrafo primero del art. 87.1 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).

Cabe pues afirmar, siguiendo la doctrina establecida en relación con los incidentes de ejecución de sentencias y resoluciones de este Tribunal (entre otros, ATC 107/2009, FJ 4), que lo que ha de examinarse en el presente incidente, al cotejar el contenido de la STC 259/2015 con la resolución del Parlamento de Cataluña 5/XI de 20 de enero de 2016 (en el extremo controvertido, relativo a la creación de la comisión de estudio del proceso constituyente), es, en definitiva, si esta resolución parlamentaria incurre o no en alguna de las dos situaciones proscritas por la jurisprudencia. Tal ocurriría de contener un pronunciamiento contrario a la STC 259/2015 o suponer un intento de menoscabar la eficacia –jurídica o material– de lo que se resolvió en esta Sentencia, 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 (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 I, entre otras resoluciones).

3. Debe recordarse que la STC 259/2015, de 2 de diciembre (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, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de dicha resolución en su integridad, que quedó en consecuencia expulsada del ordenamiento jurídico.

El Tribunal comenzó en la STC 259/2015 declarando (con apoyo en la STC 42/2014 y rechazando la objeción planteada por el Parlamento de Cataluña) que la resolución 1/XI es un acto parlamentario que, «sin perjuicio de su marcado carácter político, tiene capacidad para producir efectos de naturaleza jurídica», por lo que su idoneidad para poder ser impugnada por la vía del proceso constitucional de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC resulta inobjetable. Esto se afirmó teniendo en cuenta que, «en primer lugar, la resolución impugnada en cuanto ‘declara solemnemente el inicio del proceso de creación de un estado catalán independiente en forma de república’ y ‘proclama la apertura de un proceso constituyente... para preparar las bases de la futura constitución catalana’, en un anunciado marco de ‘desconexión’ del Estado español es susceptible de producir efectos jurídicos, ya que tales pronunciamientos pueden entenderse como el reconocimiento a favor de aquellos órganos y sujetos a los que encomienda llevar a cabo esos procesos, especialmente el Parlamento y el Gobierno de la Comunidad Autónoma, ‘de atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución a las nacionalidades que integran la Nación española’ (STC 42/2014, FJ 2). Entre otras manifestaciones, resulta expresiva de dicho reconocimiento, en este caso, la autocalificación del Parlamento de Cataluña ‘como depositario de la soberanía y como expresión del poder constituyente’ (apartado sexto). En segundo lugar, el carácter

aseverativo de la resolución, al proclamar de presente la apertura de un proceso constituyente dirigido a la creación de un Estado catalán independiente en forma de república, «no permite entender limitados sus efectos en el ámbito parlamentario al terreno estrictamente político, puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas y ese cumplimiento es susceptible del control parlamentario previsto para las resoluciones aprobadas por el Parlamento» (art. 165 del Reglamento del Parlamento de Cataluña) [ibídem]» (STC 259/2015, FJ 2).

A partir de lo anterior, la STC 259/2015 procedió al enjuiciamiento de la resolución I/XI, «teniendo en cuenta que persigue en sus varios apartados un objetivo unívoco y muestra una indiscutible unidad de sentido», de forma que «cada uno de esos apartados sucesivos y su anexo final aparecen como concreción y desarrollo de un designio unitario que anima, en su conjunto, el acto impugnado», comenzando por descartar que dicha resolución parlamentaria (a diferencia de lo que sucedía en el caso de la resolución 5/X en relación con el llamado «derecho a decidir», que dio lugar a la citada STC 42/2014), sea susceptible de una interpretación de conformidad con la Constitución. La aspiración política que el «derecho a decidir» enuncia «puede ser defendida respetando la Constitución y, singularmente, los procedimientos para su revisión formal», pero el Parlamento de Cataluña, al adoptar la resolución 1/XI, «está excluyendo la utilización de los cauces constitucionales (art. 168 CE) para la conversión en un ‘Estado independiente’ (apartado segundo) de lo que hoy es la Comunidad Autónoma de Cataluña. El Parlamento, en efecto, ‘proclama la apertura de un proceso constituyente... para preparar las bases de la futura constitución catalana’ (apartado tercero); se compromete a tramitar en determinado plazo una ley, junto a otras, de ‘proceso constituyente’ (apartado quinto); afirma, en tanto que ‘depositario de la soberanía’ y ‘expresión del poder constituyente’, que en el proceso que emprende no se supeditará a las decisiones de las instituciones del Estado español y, en particular, a las de este Tribunal Constitucional (apartado sexto); por último insta al ‘futuro Gobierno’ de la Comunidad Autónoma ‘a cumplir exclusivamente las normas o los mandatos emanados de esta Cámara’ (apartado octavo)» (STC 259/2015, FJ 3).

La STC 259/2015 advierte que la resolución 1/XI «contrapone el supuesto alcance del ‘mandato democrático’ recibido por el Parlamento de Cataluña en las elecciones de 27 de septiembre de 2015 (apartados primero y noveno), o el carácter ‘legítimo y democrático’ del Parlamento de Cataluña por idéntica razón (apartado octavo), a la legalidad y la legitimidad de las instituciones del Estado, en particular de este Tribunal Constitucional, al que se considera directamente ‘carente de legitimidad y competencia’. Y por ello declara este Tribunal que ‘la resolución 1/XI pretende, en suma, fundamentarse en un principio de legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña, cuya formulación y consecuencias están en absoluta contradicción con la Constitución de 1978 y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ello trastoca no solo los postulados del Estado de Derecho, basado en el pleno sometimiento a la Ley y al Derecho, sino la propia legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña, que la Constitución reconoce y ampara’, lo que contraviene frontalmente el principio democrático (art. 1.1 CE) y la primacía incondicional de la Constitución: como norma suprema del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), pues ‘sin conformidad con la Constitución no puede predicarse legitimidad alguna. En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la fundada en la Constitución’» (STC 259/2015, FJ 5).

Asimismo declara la STC 259/2015 que la resolución 1/XI «desconoce y vulnera las normas constitucionales que residen en el pueblo español la soberanía nacional y que, en correspondencia con ello, afirman la unidad de la nación española, titular de esa soberanía (arts. 1.2 y 2 CE). Se trata de una infracción constitucional que no es fruto, como suele ocurrir en las contravenciones de la norma fundamental, de un entendimiento equivocado de lo que la misma impone o permite en cada caso. Es resultado, más bien, de un expreso rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución misma, frente a la que se contrapone, de modo expreso, un poder que se reclama depositario de una soberanía y

expresión de una dimensión constituyente desde los que se ha llevado a cabo una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional. Se trata de la afirmación de un poder que se pretende fundante de un nuevo orden político y liberado, por ello mismo, de toda atadura jurídica» (STC 259/2015, FJ 6).

Declara por último el Tribunal en la STC 259/2015 que el contenido de la resolución 1/XI «incide directamente, como ya se ha puesto de manifiesto, sobre cuestiones reservadas en su tratamiento institucional al procedimiento de reforma constitucional del art. 168 CE. Por consiguiente, ha de estimarse también vulnerado el citado precepto constitucional, al no haberse seguido el cauce constitucionalmente establecido para abordar una redefinición del orden constitucional como la que se pretende con aquella resolución». En efecto, la Cámara autonómica puede proponer la reforma de la Constitución, pero lo que no puede es «erigirse en fuente de legitimidad jurídica y política, hasta arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad. Obrando de ese modo, el Parlamento de Cataluña socavaría su propio fundamento constitucional y estatutario (arts. 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, antes citados), al sustraerse de toda vinculación a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, e infringiría las bases del Estado de Derecho y la norma que declara la sujeción de todos a la Constitución (arts. 1.1 y 9.1 CE)» (STC 259/2015, FJ 7).

4. La resolución del Parlamento de Cataluña 5/XI de 20 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias, crea, al amparo del art. 65 del Reglamento del Parlamento, la denominada comisión de estudio del proceso constituyente (Comissió d'Estudi del Procés Constituent), que quedó efectivamente constituida el 28 de enero de 2016. La referida resolución asigna a esta comisión unos «ámbitos» de actuación, reproducidos en el relato de antecedentes, que el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal consideran coincidentes con los fines que perseguía la resolución 1/XI, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015 en los términos que acaban de recordarse en el fundamento jurídico anterior. Así, para el Abogado del Estado, la creación y constitución de la comisión de estudio del proceso constituyente vendría a suponer un intento del Parlamento de Cataluña de eludir los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015, pues pretende seguir adelante con el «proceso constituyente en Cataluña» al que se refería la resolución 1/XI en términos que fueron rechazados por inconstitucionales en la citada Sentencia.

Para dar respuesta a la cuestión planteada en el presente incidente de ejecución, debemos comenzar precisando que el objeto de este proceso no es el de enjuiciar el contenido de la resolución parlamentaria a la que la pretensión de la parte promotora se refiere, sino resolver, en el marco de un incidente de ejecución de sentencia, si la resolución parlamentaria impugnada contraviene de forma clara los mandatos derivados de la sentencia del Tribunal mediante la que, en los términos que se han expuesto, se anuló la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña.

Para cumplir con este cometido es preciso examinar el alegato de los Letrados del Parlamento de Cataluña sobre el carácter supuestamente preventivo del incidente, en tanto que –según estiman– no se dirige contra un acto final o resolutorio que exprese una declaración de voluntad de la Cámara, sino contra un acto de creación de una comisión parlamentaria de estudio que, por tener naturaleza de *interna corporis acta*, no tendría capacidad para contravenir en modo alguno la STC 259/2015.

Esta alegación es susceptible de ser enjuiciada en un doble sentido: decidiendo, en primer lugar, si el acto al que se refiere el incidente es un acto jurídico susceptible de control constitucional y, en segundo lugar –de obtener una respuesta afirmativa esta primera cuestión–, decidiendo si la resolución parlamentaria impugnada, en virtud de su especial naturaleza y su específico contenido, contraviene la sentencia cuya ejecución se reclama por la parte promotora del incidente o carece de capacidad para ello por tratarse de *interna corporis acta*.

En primer término, el Tribunal considera que el acto respecto del cual se plantea el incidente de ejecución, en términos abstractos, es un acto parlamentario susceptible de control constitucional mediante los procedimientos establecidos con este fin. La

resolución 5/XI ha sido dictada por el Parlamento, órgano de la Comunidad Autónoma que representa al pueblo de Cataluña (art. 55.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), en el ejercicio de una función estatutariamente conferida, cual es la de control e impulso de la acción política y de gobierno (art. 55.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido al efecto. Se trata, por lo tanto, de un acto parlamentario que, sin perjuicio de su marcado carácter político, tiene también una indudable naturaleza jurídica, pues la creación de una comisión parlamentaria es en sí misma manifestación de un efecto jurídico («lo jurídico –como se afirma en la STC 42/2014, FJ 2, y se reitera en la STC 259/2015, FJ 2– no se agota en lo vinculante») y pone fin, asimismo, a un procedimiento parlamentario, pues constituye una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara de constituir una comisión para el estudio de un determinado proceso político, «el proceso constituyente de Cataluña», con independencia del resultado de los trabajos de esa comisión, y que emana, además, de un órgano capaz de expresar la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, la resolución 5/XI, como se analizará más adelante, 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. Desde esta perspectiva, la resolución 5/XI, de modo análogo a lo que el Tribunal apreció en la STC 42/2014, FJ 2, es susceptible también de ser entendida como una resolución que produce efectos jurídicos, pues ofrece el riesgo cierto de que pueda entenderse como 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).

5. La afirmación de los Letrados del Parlamento de Cataluña es susceptible de ser examinada en una segunda perspectiva, la relativa a las facultades del Parlamento autonómico en relación con el contenido concreto de la resolución aprobada.

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. 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. En relación con su reforma nuestra norma fundamental no fija límites sustantivos (art. 168.1 CE) y a favor de ella cabe ejercer, siempre que sea en el respeto a la legalidad constitucional y a los derechos de todos, la más irrestricta libertad, pues la primacía de la Constitución no debe confundirse con una exigencia de adhesión positiva a la misma (STC 42/2014, FJ 4, y resoluciones allí citadas; también STC 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 5). Como ya se dijo «en la STC 42/2014 (FJ 4), el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se prepare o 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» (STC 259/2015, FJ 7).

«Es plena la apertura de la norma fundamental para su revisión formal, que pueden solicitar o proponer, entre otros órganos del Estado, las Asambleas de las Comunidades Autónomas (arts. 87.2 y 166 CE); como ya tuvo oportunidad de recordar este Tribunal hace poco más de año y medio, en la STC 42/2014 (FFJJ 3 y 4) relativa al examen de constitucionalidad de la resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, adoptada por el Parlamento de Cataluña. Esto depara la más amplia libertad para la exposición y defensa públicas de cualesquiera concepciones ideológicas, incluyendo las que ‘pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediante la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica’ (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 12). El debate público, dentro o fuera de las instituciones, sobre tales proyectos políticos o sobre cualesquiera otros que propugnaran la reforma constitucional goza, precisamente al amparo de la misma Constitución, de una irrestricta libertad. Por el contrario, la conversión de esos proyectos en normas o en otras determinaciones del poder público no es posible sino mediante el procedimiento de reforma constitucional. Otra cosa supondría liberar al poder público de toda sujeción a Derecho, con daño irreparable para la libertad de los ciudadanos» (STC 259/2015, FJ 7).

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 del debate parlamentario es cuestión que no debe condicionar la viabilidad misma del debate (ATC 135/2004, FJ 6, y ATC 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 hasta el extremo de «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 pida, le corresponderá al Tribunal Constitucional (ATC 189/2015, FJ 3). Recae, así, «sobre los titulares de cargos públicos un cualificado deber de acatamiento a dicha norma fundamental, 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).

De este modo, «el sometimiento de todos a la Constitución es ‘otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente’ [SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 18; y 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 6 b)]. En el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución, que, como afirmó el Tribunal en la STC 42/2014, FJ 4 e), ‘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’. Para garantizar que esto último no ocurra se cuenta con el sistema de nuestro Estado constitucional de Derecho –los poderes públicos, pero también la ciudadanía– y, en última instancia, cuando así se le requiera, con este Tribunal Constitucional» (STC 259/2015, FJ 4).

6. A la creación parlamentaria de una comisión de estudio y al desenvolvimiento de la actividad propia de su naturaleza prospectiva corresponde en principio la aplicación del parámetro de constitucionalidad establecido en diversas resoluciones del Tribunal sobre la imposibilidad de que las meras propuestas sujetas a examen y discusión posterior puedan considerarse inconstitucionales. Así el ATC 135/2004 declaró que el «hecho de que

semejante iniciativa sólo pueda prosperar con éxito si antes se reforma la Constitución ... no convierte a la 'Propuesta' en sí (ni, por conexión, al acuerdo que la formaliza) en una iniciativa inconstitucional. La iniciativa, una vez remitida a la Cámara, queda sometida a una serie de avatares, que pueden, desde luego, alterarla notablemente en su contenido, pero que, sobre todo, la modificarán radical y necesariamente en su naturaleza ... En tanto no se agote el procedimiento parlamentario iniciado con la remisión de la 'Propuesta' no cabe más inconstitucionalidad, en su caso, que la que resulte de la infracción de las normas que disciplinan ese procedimiento.»

Pero en el caso examinado esta doctrina debe entenderse subordinada a las especiales circunstancias concurrentes. Más allá del mayor o menor grado de predeterminación del resultado de los trabajos de la comisión de estudio del proceso constituyente que se pueda conjeturar, el Tribunal aprecia que los ámbitos asignados a dicha comisión parlamentaria por la resolución 5/XI 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.

La relevancia de esta semejanza se ve acentuada por la sucesión temporal de acontecimientos parlamentarios en el ámbito de la Cámara autonómica. En efecto, la resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, anulada en la STC 259/2015, de 2 de diciembre de 2015, reclamaba al Gobierno y al propio Parlamento el cumplimiento de unas actuaciones concretas como eran, entre otras, iniciar la tramitación de la Ley del proceso constituyente o adoptar las medidas necesarias para abrir el proceso de desconexión del Estado español. La creación por la resolución 5/XI, de 20 de enero de 2016, de una comisión de estudio del proceso constituyente ha tenido lugar unas semanas después.

Estas relaciones, a juicio del Tribunal, aparecen con tal intensidad, en la perspectiva de cualquier observador razonable, que la creación de la comisión 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.

Procedente será, por tanto, 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 a)]. Por ello, 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).

7. La procedencia de estimar el incidente de ejecución que enjuiciamos obliga a determinar el alcance de este pronunciamiento, habida cuenta de que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional perfila con gran amplitud las facultades del Tribunal para «resolver las incidencias de la ejecución» (párrafo primero del art. 92.1) y, en general, adoptar «las medidas de ejecución necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones» (art. 92.3) y que resulta por ello inexcusable para el Tribunal, ante el que la solicitud de las partes en este punto tiene el valor de una propuesta (art. 92.3 LOTC), ejercer su plena autoridad para determinar el alcance de la estimación de un incidente de esta naturaleza, ponderando los distintos valores constitucionales en juego en la tarea de hacer cumplir sus resoluciones.

Para el supremo intérprete de la Constitución resulta esencial, proclamando el respeto a la autonomía parlamentaria, admitir, como se ha expuesto supra, 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). La comisión creada sería susceptible de ser dirigida a este objeto, por lo que el Tribunal no estimaría necesario declarar la nulidad de la resolución. 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.

Basta con esta declaración, a juicio del Tribunal, para establecer el alcance de la estimación acordada, evitando con ello que la creación de la comisión sobre la que versa nuestro enjuiciamiento pueda entenderse o utilizarse, so pena de arrostrar las consecuencias que prevé el ordenamiento jurídico, como un intento de sortear o eludir la vinculación de todos los poderes públicos al cumplimiento de lo resuelto por el Tribunal Constitucional (art. 87.1 LOTC).

Ha de advertirse finalmente, 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, con prudencia y determinación (ATC 189/2015, de 5 de noviembre, FJ 3). El Tribunal viene abordando, con el máximo respeto a la autonomía parlamentaria, la materia sometida a enjuiciamiento con la medida que aconsejan las circunstancias, no exenta de la firmeza y determinación que exige la importancia y gravedad de su objeto. Asimismo, ha conocido las conclusiones aprobadas por la comisión parlamentaria de estudio y constata 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 es a la propia Cámara autonómica a la que corresponde velar porque su actuación se desarrolle en el marco de la Constitución y que todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 LOTC).

Por todo lo expuesto, el Pleno

#### ACUERDA

1. Estimar el incidente de ejecución formulado por el Abogado del Estado en relación con la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña, de 20 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias («Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 42, de 25 de enero de 2016) con el alcance establecido en el fundamento jurídico 7.

2. 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.

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

Madrid, a diecinueve de julio 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.