

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**13957** *Pleno. Sentencia 46/2023, de 10 de mayo de 2023. Recurso de amparo 5884-2019. Promovido por don Carlos Carrizosa Torres y otros treinta y un integrantes del grupo parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña respecto de los acuerdos de la mesa de la Cámara que admitieron a trámite diversas propuestas de resolución. Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar, a través de sus representantes, en los asuntos públicos: admisión a trámite de iniciativas parlamentarias que incumple el deber de acatar lo resuelto por el Tribunal Constitucional (STC 24/2022). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2023:46

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5884-2019, promovido por don Carlos Carrizosa Torres, doña Lorena Roldán Suárez, don Joan García González, doña Laura Vílchez Sánchez, doña Sonia Sierra Infante, don Ignacio Martín Blanco, doña Marina Bravo Sobrino, doña Noemí de la Calle Sifré, don Jorge Soler González, don Matías Alonso Ruiz, don Juan María Castel Sucarrat, doña Susana Beltrán García, doña Carmen de Rivera Pla, don Francisco Javier Domínguez Serrano, don Antonio Espinosa Cerrato, don David Mejía Ayra, don Javier Rivas Escamilla, don Alfonso Sánchez Fisac, don Carlos Sánchez Martín, don Sergio Sanz Jiménez, doña Elisabeth Valencia Mimblero, don Martín Eusebio Barra López, doña Blanca Navarro Pacheco, don José María Cano Navarro, doña María Francisca Valle Fuentes, doña Munia Fernández-Jordán Celorio, don Dimas Gragera Velaz, don Manuel Rodríguez de L'Hotellerie de Fallois, don Héctor Amelló Montiu, doña María del Camino Fernández Riol, don David Bertrán Román y doña Maialen Fernández Cabezas, todos ellos diputados del grupo parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña, representados por el procurador de los tribunales don José Luis García Guardia y asistidos por el abogado don Carlos Carrizosa Torres, contra los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 24 de julio de 2019, por el que se admiten a trámite determinadas propuestas de resolución en el marco del debate general sobre las propuestas para la Cataluña real, y de 25 de julio de 2019, por el que se desestima la solicitud de reconsideración presentada contra el acuerdo anterior; así como contra todas las decisiones y actuaciones del presidente del Parlamento tendentes a hacer efectivos dichos acuerdos. Ha comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Cataluña, representado por su letrada. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 15 de octubre de 2019, los diputados del grupo parlamentario Ciudadans del Parlamento de Cataluña, representados por el procurador de los tribunales don José Luis García Guardia y asistidos por el abogado don Carlos Carrizosa Torres, interpusieron demanda de amparo contra las siguientes resoluciones del Parlamento de Cataluña:

a) Acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 24 de julio de 2019 por el que se admiten a trámite determinadas propuestas de resolución en el marco del debate general sobre las propuestas para la Cataluña real:

(i) Propuesta de resolución 1. «Dret a l'autodeterminació, drets civils i resolució del conflicte» presentada por el subgrupo parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent y los grupos parlamentarios Republicà y Junts per Catalunya;

(ii) propuesta de resolución 18. «En defensa dels drets fonamentals i en denuncia de la repressió», presentada por el grupo parlamentario Republicà; y

(iii) propuesta de resolución 2. «Parlament sobirà», presentada por el subgrupo parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent.

b) Acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña, de 25 de julio de 2019, por el que se desestima la solicitud de reconsideración presentada por grupo parlamentario Ciudadans contra el acuerdo anterior.

c) Todas las decisiones y actuaciones del presidente del Parlamento de Cataluña tendentes a hacer efectivos dichos acuerdos.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son los siguientes:

a) Por acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña, de 24 de julio de 2019, se admiten a trámite, entre otras, las siguientes propuestas de resolución en el marco del debate general sobre «les propostes per a la Catalunya real» [«Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» («BOPC») núm. 397, de 29 de julio de 2019]:

(i) Propuesta de resolución 1. Dret a l'autodeterminació, drets civils i resolució del conflicte, presentada por el subgrupo parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent y los grupos parlamentarios Republicà y de Junts per Catalunya. En su primer apartado dicha propuesta de resolución dice: «El Parlament de Catalunya es ratifica en la defensa de l'exercici del dret a l'autodeterminació com a instrument d'accés a la sobirania del conjunt del poble de Catalunya» (núm. de registro 43840 y 43860).

(ii) Propuesta de resolución 2. Parlament sobirà, presentada por el subgrupo parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent: «1. El Parlament de Catalunya es referma, d'acord amb la Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya de 2015, en la necessitat de legislar com a Parlament plenament sobirà, d'acord amb els interessos i les necessitats de la societat catalana, per donar resposta a la pobresa energètica, l'emergència habitacional, la garantia de l'accés universal a l'atenció sanitària pública i de qualitat, a una educació pública, a la garantia de les llibertats públiques, la garantia d'unes competències plenes per a les administracions locals catalanes, a donar resposta a l'emergència humanitària que viuen els i les refugiades, garantir el dret a l'avortament i a una gestió del deute que possibiliti, i no impedeixi, un pla de xoc social. 2. El Parlament de Catalunya es referma en la seva reprovació a Felip VI pel seu posicionament i la seva intervenció en relació al conflicte democràtic que genera la negació de drets civils i polítics per part de l'Estat espanyol a Catalunya. 3. El Parlament de Catalunya es referma en la seva disposició a exercir de forma concreta el dret a l'autodeterminació, d'acord amb la voluntat majoritària del poble de Catalunya, amb o sense l'acord amb l'Estat espanyol» (núm. de registro. 43841 y 43859).

(iii) Propuesta de resolución 18. En defensa dels drets fonamentals i en denúncia de la repressió, presentada por el grupo parlamentario Republicà que, en su apartado 5,

dice: «el Parlament reafirma el seu compromís amb els valors republicans i aposta per l'abolició d'una institució caduca i antidemocràtica com la monarquia, tal com ja va quedar recollit en la resolució 92/XII aprovada per la majoria del Parlament de Catalunya. Reafirmant també el seu rebuig a el posicionament del Rei Felip VI i la seva intervenció en el conflicte català, així com la seva justificació de la violència per part dels cossos policials l'1 d'Octubre» (núm. de registro 43845).

En la reunión de la mesa, según consta en el acta de la misma, el presidente solicita a los letrados su criterio sobre el contenido de las propuestas de resolución presentadas. El secretario general y el letrado mayor hacen notar que entre el conjunto de propuestas del subgrupo parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent, algunos apartados presentan dudas que no obstan su admisión, en concreto la 6, apartado 3, y la 10.3 a). Se admiten las propuestas con el voto en contra del vicepresidente segundo y de la secretaria tercera en lo que hace a las propuestas 2.2, 2.3 y 10.3 a); y a la propuesta de resolución 1.

b) El 25 de julio, la portavoz del grupo parlamentario Ciutadans, en el que se integran los diputados recurrentes en amparo, formuló, de conformidad con el art. 38 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), solicitud de reconsideración ante la mesa en relación con el acuerdo anterior, respecto a la admisión a trámite de las propuestas de resolución presentadas en el marco del «debat general sobre les propostes per a la Catalunya real» 1, apartado 1; 2, apartados 2 y 3; 10, apartado 3 a); y 18, apartado 5.

c) En la reunión de la junta de portavoces de 25 de julio de 2019, la portavoz del Grupo Parlamentario Socialista señala que en su escrito se limita a relacionar las diferentes propuestas de resolución que son contrarias, a su parecer, a la STC 259/2015, de 2 de diciembre, y a la STC 98/2019, de 17 de julio, y considera que no deberían ser admitidas por contravenir lo que ha declarado el Tribunal Constitucional. También la portavoz del grupo parlamentario Ciutadans considera que contravienen pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

La mesa del Parlamento, oída la junta de portavoces, acordó, en la sesión de 25 de julio de 2019, desestimar, entre otras, la solicitud de reconsideración presentada por la portavoz del grupo parlamentario Ciutadans. En dicha reunión se expresaron a favor de las solicitudes de reconsideración el vicepresidente segundo y la secretaria tercera.

d) El día 25 de julio, el Pleno del Parlamento de Cataluña aprobó dichas propuestas de resolución que se incorporaron a la Resolución 534/XII del Parlamento de Cataluña de 25 de julio de 2019, «sobre las propuestas para la Cataluña real» («BOPC» núm. 400, de 1 de agosto de 2019).

3. La demanda se interpone al amparo del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT) por los diputados del grupo parlamentario Ciutadans, contra los acuerdos y decisiones del Parlamento de Cataluña referidos en el encabezamiento de esta sentencia, relativos a la admisión a trámite de determinadas propuestas de resolución en el marco del debate general sobre «les propostes per a la Catalunya real», así como contra las decisiones y actuaciones del presidente del Parlamento tendentes a hacer efectivos dichos acuerdos. Aducen la vulneración de su derecho a ejercer las funciones parlamentarias sin restricciones ilegítimas (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

En primer lugar, expone los hechos relevantes en el presente recurso de amparo, entre los que destaca que, en su reunión de 15 de mayo de 2018, la mesa del Parlamento de Cataluña acordó tomar nota de las SSTC 46/2018 y 47/2018, ambas de 26 de abril. Se refiere, asimismo, a la STC 98/2019, de 17 de julio.

En cuanto al acuerdo de admisión a trámite, objeto del presente recurso de amparo, se pone de manifiesto que se adoptó por la mesa de la Cámara a pesar de las previas y explícitas advertencias de no admitir tales iniciativas y la explícita oposición del vicepresidente segundo y la secretaria tercera, por tener por objetivo contrariar las

SSTC 42/2014, de 25 de marzo; 259/2015, de 2 de diciembre; 90/2017, de 5 de julio; 114/2017, de 17 de octubre; 124/2017, de 8 de noviembre; 136/2018, de 13 de diciembre, y 98/2019, de 17 de julio; así como los AATC 170/2016, de 6 de octubre; 24/2017, de 14 de febrero; 123/2017, de 19 de septiembre; 124/2017, de 19 de septiembre, y 144/2017, de 8 de noviembre, pretendiendo dejar sin efecto «la nulidad por inconstitucionalidad de la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, las posteriores iniciativas parlamentarias que pretendieron ampararse en ella, la Moción 5/XII que las reiteraba y la resolución 92/XII que pretendía censurar al jefe del Estado».

A continuación, para cumplir con la carga de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, se afirma en la demanda que estamos ante un asunto que trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales, dado que se pretende instrumentalizar al Parlamento de Cataluña con la finalidad de eludir la nulidad por inconstitucionalidad de varias resoluciones de la Cámara. Además, se refieren los recurrentes a la especial trascendencia constitucional de los recursos de amparo parlamentarios (cita las SSTC 200/2014, 201/2014 y 202/2014, todas ellas de 15 de diciembre; 1/2015, de 19 de enero, y 23/2015, de 16 de febrero, entre otras).

Con cita de la doctrina constitucional contenida en las SSTC 46/2018 y 47/2018, alegan que la admisión de las citadas propuestas de resolución y la desestimación de la solicitud de reconsideración por la mesa, así como las decisiones del presidente de la Cámara, han violentado una obligación impuesta por el Tribunal Constitucional de no contravención de sus resoluciones, con la consiguiente afectación negativa al *ius in officium* de los diputados recurrentes, ya que hay una obligación específica impuesta por el Tribunal Constitucional de no contravención de sus resoluciones, y la mesa ha ejercido sus facultades de calificación y admisión incumpliendo tal obligación.

En primer lugar, para identificar la obligación impuesta por el Tribunal Constitucional a la mesa de la Cámara atienden al contenido de las propuestas de resolución admitidas. De la lectura de estas deduce la demanda que traen causa de la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, aprobada por el Parlamento de Cataluña. Esta resolución fue declarada inconstitucional por la STC 259/2015. Y, en ejecución de la misma, el Tribunal ha dictado varios autos, entre otros, el ATC 170/2016, de 6 de octubre, en el que se hizo advertencia a los miembros de la mesa del Parlamento de Cataluña de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la nulidad acordada en dicha resolución, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir. Aducen que sobre la mesa recae la obligación de impedir que mediante sus funciones de admisión y calificación a trámite «se puedan desplegar iniciativas que supongan el desconocimiento de lo resuelto por el Tribunal, en particular, en relación con la vía de hecho seguida para la ruptura del orden constitucional mediante la promoción de la separación de Cataluña del resto de España, al margen de los procesos de reforma constitucional».

En segundo lugar, la demanda señala que la admisión a trámite y posterior desestimación infundada de la reconsideración hizo posible que las propuestas de resolución fuesen objeto de votación y estimación por el Pleno del Parlamento sometiendo a los recurrentes a una actividad parlamentaria contraria a su deber de ejercer su cargo de conformidad con la Constitución y lo resuelto por el Tribunal Constitucional, a lo cual vienen obligados. A su juicio, es evidente una injustificada perturbación de su función. Se alega que el Parlamento de Cataluña ha reiterado la vigencia de la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre, declarada inconstitucional por la STC 259/2015, y otras iniciativas parlamentarias, como la Resolución 5/X sobre el derecho a decidir o la Moción 5/XII. Se aduce que también contrarían lo resuelto por el Tribunal Constitucional en su STC 98/2019 en relación con la Resolución 92/XII, en lo relativo a la pretensión de someter a control y responsabilidad política al jefe del Estado. También se aduce que las propuestas de resolución suponen un incumplimiento palmario del deber de respetar lo resuelto por el Tribunal Constitucional. Las propuestas de resolución se refieren a la declaración de independencia de Cataluña, al denominado

proceso constituyente y al derecho a la autodeterminación al margen de las vías de reforma constitucional democráticas y, explícitamente, a resoluciones declaradas nulas por el Tribunal Constitucional. Asimismo, el contenido de las propuestas de resolución pretendía reiterar y obligar al Parlamento a aplicar los mandatos contenidos en las resoluciones parlamentarias que recogían la declaración unilateral de independencia, también declarada inconstitucional y nula.

Estas circunstancias, dice la demanda, fueron puestas de manifiesto por los representantes del grupo parlamentario en el que se integran los recurrentes, que advirtieron de la inconstitucionalidad de las propuestas de resolución y postularon su inadmisión en las reuniones de la mesa que las admitieron a trámite y desestimaron la solicitud de reconsideración, así como en la sesión del Pleno del Parlamento en la que se sustanció el debate y votación, con carácter previo a dicha sustanciación.

En conclusión, se alega que los acuerdos impugnados de la mesa del Parlamento de Cataluña, al admitir a trámite las referidas propuestas de resolución, vulneraron el *ius in officium* de los diputados recurrentes en amparo protegido por el art. 23.2 CE, toda vez que esas decisiones les colocaban en la tesitura de tener que optar entre «(1) atender al mandato representativo de los ciudadanos por los que habían resultado elegidos, para lo cual tendrían que asistir a un Pleno en el que se iban a debatir, contra la prohibición expresa de este tribunal, unas propuestas de resolución manifiestamente inconstitucionales y contrarias a lo resuelto por el Tribunal Constitucional; otorgándose así una apariencia de legitimidad democrática que no cabe atribuir a una actuación contraria a la propia función de la Cámara o (2) no asistir a la sesión plenaria, lo que les llevaría a tener que ausentarse del Pleno, para desvincularse de aquellas iniciativas prohibidas, desatendiendo de ese modo sus funciones como tales parlamentarios electos». Los recurrentes se vieron en la obligación de no desatender su función representativa acudiendo y participando en el debate, pero no en la votación de las propuestas de resolución de más palmaria y evidente inconstitucionalidad, para precisamente denunciar la intencionada y notoria inconstitucionalidad de la misma, tal y como advirtieron previamente al presidente del Parlamento. En definitiva, señala la demanda, los acuerdos de la mesa vulneraron el derecho de participación en asuntos públicos en condiciones de igualdad de los diputados recurrentes, al perturbarles injustificadamente su función representativa en lo relativo al control e impulso de la acción de Gobierno al verse obligados a participar para no hacer dejación de sus funciones y, a su vez, a no votar una iniciativa contraventora de lo resuelto por el Tribunal Constitucional, para ejercer la función representativa con respeto a la Constitución.

4. La Sección Primera de este tribunal, por providencia de 21 de septiembre de 2020, acordó admitir a trámite el recurso de amparo, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, acordó dirigir atenta comunicación al presidente del Parlamento de Cataluña a fin de que, en plazo que no excediese de diez días, remitiese certificación o fotocopia adverada de los expedientes correspondientes a los acuerdos de la mesa de dicho Parlamento: de 24 de julio de 2019, por el que se admiten a trámite las siguientes propuestas de resolución en el marco del debate general sobre las propuestas para la Cataluña real: Propuesta de resolución 1. Dret a l'autodeterminació, drets civils i resolució del conflicte, del subgrupo parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent y los grupos parlamentarios República y Junts per Catalunya. Propuesta de resolución 18. En defensa dels drets fonamentals i en denuncia de la repressió. Propuesta de resolución 2. Parlament sobirà, del subgrupo parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent; de 25 de julio de 2019, por el que se desestimó la petición de reconsideración dirigida por los diputados del grupo parlamentario aquí recurrentes en relación con el anterior acuerdo; y todas las decisiones y actuaciones del presidente del Parlamento tendentes a hacer efectivos dichos acuerdos. Asimismo, a la comunicación se acompaña copia de la demanda de



amparo para conocimiento de la mesa del Parlamento de Cataluña, a efectos de comparecencia y personación en el plazo de diez días en el presente proceso constitucional.

5. Por escrito registrado en este tribunal el 27 de octubre de 2020, el letrado del Parlamento de Cataluña solicitó que se tuviera por personada a la Cámara; y por evacuado el trámite solicitado a los efectos de remitir la documentación requerida y por aportada la documentación, al objeto de que los grupos parlamentarios en su condición de partes en el procedimiento puedan comparecer en el presente proceso constitucional.

6. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia de la Sala Primera de 23 de noviembre de 2020 se tuvo por recibido el anterior escrito del letrado del Parlamento de Cataluña, junto con las actuaciones requeridas, a quien se tiene por personado y parte en nombre y representación de dicha cámara. Se acordó asimismo dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, por plazo común de veinte días, para presentar las alegaciones que estimen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC.

7. La representación procesal de los diputados recurrentes presentó sus alegaciones mediante escrito registrado en este tribunal el 11 de diciembre de 2020. Resumiendo los argumentos expuestos en la demanda de amparo, añade que el ATC 180/2019, de 18 de diciembre, ha estimado el incidente de ejecución de la STC 259/2015, en relación con los apartados 1.1 y 1.2 de la Resolución 534/XII. Reitera su solicitud de que se estime el recurso de amparo, declarando que los acuerdos y decisiones impugnados han vulnerado el derecho de los recurrentes a la participación en asuntos públicos en condiciones de igualdad de los diputados recurrentes que garantiza el art. 23 CE.

8. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general del Tribunal el 22 de enero de 2021, presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal en las que solicita que se estime el presente recurso de amparo. Sus alegaciones pueden resumirse en los términos siguientes:

Tras exponer los antecedentes de hecho del presente recurso de amparo, así como el contenido de las propuestas de resolución, que transcribe, y los principales argumentos esgrimidos por los recurrentes, el Ministerio Fiscal pone de relieve que los apartados impugnados de las propuestas de resolución se incorporaron a la Resolución 534/XII del Parlamento de Cataluña que fue aprobada en la sesión del Pleno del Parlamento de Cataluña de 25 de julio de 2019. En concreto, señala, los apartados cuestionados de las propuestas de resolución 1, 2 y 18 fueron incorporados a dicha resolución como apartado 2.1 (apartado de la propuesta 1), apartados 6.1 y 6.3 (apartados 1 y 3 de la propuesta de resolución 2), apartado 1.6.2 (apartado 2 de la propuesta de resolución 2) y apartado 1.3 e) (apartado 5 de la propuesta de resolución 18). Y, añade, los apartados 2.1 (inciso de la propuesta 1), apartados 6.1 y 6.3 (apartados 1 y 3 de la propuesta de resolución 2 de la Resolución 534/XII) fueron declarados inconstitucionales y nulos por el ATC 180/2019, de 18 de diciembre, por las razones que se señalan en los fundamentos jurídicos 6, 7 y 8, al ser contrarios a lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC 259/2015. También los apartados 1.6.2 (apartado 2 de la propuesta de resolución 2) y apartado 1.3 e) (apartado 5 de la propuesta de resolución 18 de la Resolución 534/XII) fueron declarados inconstitucionales y nulos por el ATC 184/2019, de 18 de diciembre, por los motivos que se indican en los fundamentos jurídicos 6 y 7, que señalaron que dichos apartados eran contrarios a lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC 98/2019.

A continuación, el Ministerio Fiscal pasa a examinar si los acuerdos y decisiones impugnados han vulnerado el derecho al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE) de los diputados recurrentes en amparo.

Tras citar doctrina constitucional (STC 47/2018, FJ 5), pone de relieve que el hecho de que los apartados cuestionados eran contrarios a la Constitución de manera palmaria

y evidente resultaba de lo ya declarado por el Tribunal Constitucional en la STC 259/2015 y en los autos dictados en ejecución de esta, así como de las SSTC 136/2018, FJ 7 c); 114/2017, FJ 2 b); 11/2019, de 2 de octubre, FJ 5 B) b), y 98/2019. De dichos pronunciamientos resulta, a juicio del Ministerio Fiscal, que los apartados contenidos en las propuestas de resolución cuestionados por los recurrentes contradecían de manera palmaria y evidente la Constitución y que la mesa y el presidente del Parlamento de Cataluña lo conocían. Por lo tanto, en su función de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, la mesa pudo rechazarlas por inconstitucionales, pues su contenido ya había sido declarado contrario a la Constitución. Asimismo, era deber de la mesa de la Cámara e, igualmente, del presidente del Parlamento, rechazar su admisión a trámite o no permitir el debate y votación en el Pleno de las propuestas, respectivamente (STC 46/2018, FJ 6).

Entiende el Ministerio Fiscal que al admitir a trámite los apartados de las propuestas de resolución cuestionados la mesa de la Cámara, y permitir su votación el presidente del Parlamento, estos órganos parlamentarios incumplieron lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC 259/2015, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución I/XI, adoptada el 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 en los autos dictados en ejecución de dicha sentencia; así como en la STC 98/2019, que declaró inconstitucionales y nulas las letras c) y d) del apartado 15 del epígrafe II de la Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña de 11 de octubre de 2018, sobre la priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia. Igualmente, dichos acuerdos desatendieron la STC 136/2018, que declaró inconstitucionales y nulos los apartados 1, 2 y 3 de la Moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, «sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional». Dichos pronunciamientos eran conocidos por la mesa de la Cámara y la Presidencia del Parlamento, por lo que estos órganos eran conscientes de que admitir los apartados cuestionados de las propuestas de resolución conllevaba incumplir lo decidido por el Tribunal Constitucional en los pronunciamientos mencionados, que habían ya declarado inconstitucionales y nulas iniciativas similares. La mesa del Parlamento de Cataluña admitió a trámite las propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios Esquerra Republicana de Catalunya y Junts per Catalunya y el subgrupo Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (CUP-CC), con el contenido expuesto, a sabiendas de que existían resoluciones previas del Tribunal Constitucional que impedían darles curso por tratarse de una reiteración de la Resolución I/XI, ya anulada por la STC 259/2015, o por contradecir lo resuelto por el Tribunal Constitucional en sus SSTC 98/2019, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de las letras c) y d) del apartado 15 del epígrafe II de la Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, o 136/2018, que declaró la nulidad de los apartados 1, 2 y 3 de la Moción 5/XII del Parlamento de Cataluña.

El Ministerio Fiscal pone de manifiesto que el contenido de la iniciativa era manifiestamente contrario a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional por las razones que se expresan en el ATC 180/2019 que, aunque sea posterior a los acuerdos objeto del presente recurso de amparo, expone la contradicción del contenido de la Resolución 546/XII con la STC 259/2015, o la STC 136/2018, que declaró, teniendo en cuenta esa doctrina, la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados primero, segundo y tercero de la Moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, de 5 de julio de 2018, en los que esta cámara reiteraba los objetivos políticos de la anulada Resolución I/XI, reafirmaba su voluntad de alcanzar la independencia de Cataluña, insistía en declararse depositaria de la soberanía del pueblo de Cataluña y reiteraba su compromiso con el ejercicio del derecho a la autodeterminación, así como reconocía la validez del referéndum celebrado el 1 de octubre de 2017. Dichas sentencias eran conocidas por la mesa y habían sido notificadas a los órganos del Parlamento de Cataluña, por lo que era patente que las iniciativas admitidas a trámite y el contenido de las propuestas de resolución no eran sino reiteración de iniciativas ya declaradas inconstitucionales y nulas

por el Tribunal Constitucional y con las que pretendía dar continuidad al «proceso constituyente» al que se refería la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña. Igualmente, por los motivos que se recogen en el ATC 184/2019, también posterior a los acuerdos impugnados en el presente recurso de amparo, las iniciativas que aludían al rey eran contrarias a lo ya resuelto en la STC 98/2019, que declaró inconstitucionales y nulas las letras c) y d) del apartado 15 del epígrafe II de la Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de las que venían a ser reproducción, siendo la STC 98/2019, como indica el ATC 184/2019, FJ 7, conocida por la mesa de la Cámara cuando dictó el acuerdo de 25 de julio de 2019. Por ello, concluye el Ministerio Fiscal, la mesa del Parlamento de Cataluña, al adoptar los acuerdos impugnados, incumplió el deber de no realizar actuaciones que traigan causa de resoluciones declaradas inconstitucionales y nulas por el Tribunal Constitucional. En consecuencia, la decisión de la mesa de la Cámara constituye un manifiesto incumplimiento de su deber de respetar lo resuelto por el Tribunal Constitucional (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC). Pone de manifiesto el Ministerio Fiscal que, como afirma el recurrente, el Tribunal Constitucional viene advirtiendo 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. El incumplimiento de este deber determina la lesión del *ius in officium* de los parlamentarios recurrentes. La admisión de la iniciativa impide que, en relación con ese procedimiento parlamentario, puedan ejercer legítimamente sus funciones representativas, pues, en tales circunstancias, el ejercicio de su cargo conllevaría no acatar lo resuelto por el Tribunal Constitucional e incurrir, por tanto, en un grave ilícito constitucional.

9. La letrada del Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado en este tribunal el 4 de enero de 2021 formuló sus alegaciones, solicitando la inadmisión o, subsidiariamente, la desestimación del recurso de amparo.

a) En primer lugar, solicita la inadmisión del recurso de amparo porque los argumentos y pretensión del mismo están formulados con un claro desconocimiento del funcionamiento institucional establecido por la Constitución, así como de conceptos elementales del Derecho parlamentario. Dicha alegación se fundamenta en lo siguiente:

(i) Falta de idoneidad de este recurso para obtener la tutela en amparo que se pretende porque se trata de un recurso de inconstitucionalidad encubierto. En el recurso de amparo no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formuló el recurso (art. 41.3 LOTC) que, en el caso del amparo parlamentario es la perturbación de las facultades propias de los diputados en el desarrollo de la actividad parlamentaria –que configuran el núcleo de la función representativa– en la que puede y debe fundamentarse un recurso de amparo para tutelar el derecho fundamental garantizado por el art. 23.2 CE. Sin embargo, los recurrentes no acreditan en su demanda de amparo que exista una actuación del Parlamento de Cataluña que haya perturbado sus funciones representativas.

Se trae a colación la argumentación contenida en el ATC 135/2004, de 20 de abril, que la letrada del Parlamento de Cataluña entiende aplicable, pues lo que se pretende con la admisión a trámite de las propuestas de resolución es el debate y la discusión parlamentaria, lo que de suyo no es susceptible de infracción constitucional. Solo si esas iniciativas parlamentarias acaban formalizándose en una manifestación de voluntad de la Cámara podrían ser objeto de un control de constitucionalidad. De la Constitución y de la LOTC se desprende que solo el Poder Legislativo (o el Constituyente) puede ampliar o modificar las competencias del Tribunal Constitucional y que no existe actualmente un recurso de control de constitucionalidad de las iniciativas parlamentarias por infracción de derechos fundamentales, ni puede dicho procedimiento crearse mediante interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional.



En consecuencia, en cuanto los recurrentes fundamentan la supuesta vulneración de su *ius in officium* en el posible contenido parcialmente inconstitucional de las propuestas de resolución referidas, lo que realmente pretenden es promover un inexistente recurso de inconstitucionalidad contra iniciativas parlamentarias. De aceptar que el recurso de amparo pueda ser el cauce procesal idóneo para impugnar la constitucionalidad de una iniciativa parlamentaria no solo se quebrantaría directamente lo dispuesto en el art. 161 CE, sino que se vulneraría el régimen de legitimación activa propio del recurso de inconstitucionalidad (art. 162 CE); además, se introduciría un control sobre la procedencia de celebrar un determinado debate, con la consecuente quiebra del principio de separación de poderes y de la autonomía parlamentaria que caracteriza la forma política de nuestra monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE).

(ii) En segundo lugar, se aduce la ausencia de concurrencia de los requisitos esenciales exigidos por los arts. 41 y ss. LOTC. La demanda carece de una argumentación mínima que permita apreciar una posible afectación del derecho de representación de la parte actora y no cumple los requisitos del recurso de amparo: que exista una situación fáctica mínimamente indiciaria de la posible vulneración del *ius in officium* del recurrente y que dicha vulneración afecte al núcleo esencial del art. 23.2 CE. A su juicio, la demanda no fundamenta que la admisión de una iniciativa parlamentaria suponga una afectación concreta y efectiva de un derecho o facultad inherente al núcleo esencial del derecho de representación de los diputados, tal y como exige el Tribunal Constitucional (cita la STC 96/2019, de 15 de julio, FJ 4).

A juicio de la representación del Parlamento de Cataluña, la demanda se plantea en gran medida como un relato de la jurisprudencia constitucional relacionada con «el procés», invocándose la mera existencia de dicha jurisprudencia como un elemento que da carácter probatorio a la existencia de una vulneración. Sin embargo, no es posible identificar en ningún momento que la decisión de admisión de las propuestas de resolución que se discuten hayan privado a los diputados solicitantes de amparo de su derecho a presentar iniciativas parlamentarias. Y sostiene que la decisión de los diputados recurrentes en amparo de ausentarse de la votación, fruto de su autonomía de la voluntad, contradictoria con el Reglamento del Parlamento e injustificada a los efectos de ser el único modo de mostrar un desacuerdo, no puede ser elemento probatorio de una vulneración de sus derechos.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional no existe un derecho a la constitucionalidad de las iniciativas, de modo que no puede vincularse a la vulneración del *ius in officium* el contenido material potencialmente inconstitucional de una iniciativa parlamentaria (STC 107/2016, de 7 de junio, FJ 3). En el núcleo esencial del art. 23.2 CE se encuentra el derecho de presentar cualquier iniciativa que un diputado estime pertinente y se ajuste al procedimiento reglamentario de la Cámara (cita el ATC 135/2004, FJ 6), por lo que no cabe considerar que la admisión de una iniciativa parlamentaria que pudiera tener un contenido inconstitucional, pueda vulnerar el *ius in officium*, ya que se desnaturalizaría el derecho del art. 23.2 CE.

(iii) Finalmente, alega la ausencia de un acto de la mesa del Parlamento de Cataluña susceptible de vulnerar el *ius in officium* de la parte actora. Conforme a la citada STC 107/2016, la admisión a trámite de una propuesta por parte de la mesa de una asamblea legislativa no puede vulnerar el derecho fundamental de quien pretendiese que no se admitiera a trámite. Por otra parte, como señala el Tribunal Constitucional, ni la Constitución ni los reglamentos de las cámaras establecen un «derecho a la constitucionalidad de las iniciativas» como elemento configurador de su *ius in officium*. El RPC no solo no exige a la mesa un control material de constitucionalidad del contenido de la iniciativa, sino que le prohíbe efectuar un control que supere los límites reglamentariamente establecidos [arts. 167 y ss. en relación con el art. 37.3 d) RPC]. No le corresponde a la mesa, *a sensu contrario*, en su función de admisión y calificación de las iniciativas parlamentarias, efectuar otro tipo de juicio que no sea exclusivamente el de contrastar si dicha iniciativa cumple con los requisitos exigidos por el Reglamento y, en su caso, con las leyes.

En conclusión, se alega que la admisión a trámite de las propuestas de resolución no pudo lesionar el derecho fundamental invocado por los recurrentes; no habiéndose acreditado tampoco perjuicio alguno para ese derecho en el desarrollo de la función parlamentaria que pudiera provenir de dicho acto de admisión a trámite.

b) En segundo lugar, la letrada del Parlamento de Cataluña solicita la desestimación de la demanda por no existir una vulneración del derecho del art. 23.2 CE.

(i) La representación del Parlamento de Cataluña reitera que el hecho de admitir una iniciativa parlamentaria que podría convertirse en una resolución parcial o totalmente inconstitucional no lesiona el derecho de los representantes, pues no existe en nuestro ordenamiento jurídico un derecho fundamental a la constitucionalidad de las iniciativas parlamentarias como parte del acervo que integra el *ius in officium* parlamentario (SSTC 107/2016, de 7 de junio, FJ 3; 108/2016, de 7 de junio, FJ 3; 109/2016, de 7 de junio, FJ 4; 47/2018, FJ 4, y 46/2018, FJ 4).

(ii) Aduce que si la admisión a trámite de una iniciativa de propuesta de resolución vulnerara el *ius in officium* se limitaría el derecho de iniciativa parlamentaria de los diputados proponentes y de aquellos que tienen la posibilidad de presentar enmiendas, de pronunciarse acerca de estas y de votar en relación con ellas. Se destaca la afectación de la libertad de expresión de los diputados (cita la STEDH de 17 de mayo de 2016, asunto *Karácsony y otros c. Hungría*).

Por otra parte, advierte que, de aceptar la tesis de los recurrentes, se estaría exigiendo a la mesa el establecimiento de una censura previa del debate parlamentario. Precisamente, por el poder que ya de por sí tiene la mesa del Parlamento, los diferentes reglamentos limitan las facultades de la mesa a un control de legalidad formal. El giro jurisprudencial que supone atribuir a la mesa la obligación de inadmitir una iniciativa que pudiera ser materialmente inconstitucional comporta que podrán relacionarse multitud de iniciativas parlamentarias con pronunciamientos del Tribunal Constitucional, permitiendo ello una censura «caprichosa» y una constante quiebra del *ius in officium* de los diputados de la Cámara.

La solución de convertir a la mesa en una suerte de antesala de Tribunal Constitucional no solo casa mal con el sistema de control de constitucionalidad tal y como ha sido expuesto. También cronifica la vulneración del *ius in officium* y, en particular, la problemática de la censura de la libertad de expresión en la Cámara, en el ámbito parlamentario. Además, contradice el principio que exige limitar los derechos fundamentales solo cuando hay una efectiva vulneración del ordenamiento jurídico, es decir, que los poderes públicos no pueden imponer la excepción de salvaguarda del orden público «como una cláusula abierta que pueda servir de asiento a meras sospechas sobre posibles comportamientos de futuro y sus hipotéticas consecuencias» (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 11). Finalmente, no se concilia la petición de los recurrentes en amparo con la doctrina constitucional por la que se exige la interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales.

(iii) Los acuerdos que los recurrentes consideran lesivos de su *ius in officium* han sido tomados por la mesa de acuerdo con las obligaciones y potestades que el RPC confiere a dicho órgano [art. 37.3 d) RPC]. Se cita al respecto la STC 88/2012, de 7 de mayo, FJ 2.

(iv) Se pone de relieve la doctrina constitucional sobre el alcance de las facultades de las mesas de las Cámaras de calificación y admisión a trámite conforme a la cual deben limitarse a la exclusiva verificación de sus requisitos formales, si bien se permite el análisis del contenido material de la propuesta de forma restrictiva.

(v) Se analiza si es de aplicación en este caso la jurisprudencia constitucional conforme a la cual en supuestos muy excepcionales las mesas de las Cámaras tienen la obligación de inadmitir a trámite determinadas iniciativas vinculadas con aquellas otras sobre las que ya se hayan producido determinados pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Jurisprudencia que es de aplicación bajo dos requisitos, ausentes en este caso: debe existir un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que se pretenda eludir

y debe mediar conocimiento por parte de la mesa de la existencia de un mandato del Tribunal Constitucional que la obligue a inadmitir las iniciativas.

Se especifica que la mesa solo puede ser objeto de fiscalización por el Tribunal Constitucional en caso de vulneración del *ius in officium* y no puede pretenderse establecer un automatismo entre el incumplimiento de un mandato del Tribunal Constitucional y la vulneración del *ius in officium* si no puede acreditarse, en cada caso, que como consecuencia de dicho incumplimiento ha habido una vulneración de dicho derecho. En todo caso, se considera que no concurre aquí el elemento principal que daría lugar al nacimiento de la obligación de inadmisión de la iniciativa ya que debe existir la pretensión de querer dar aplicabilidad a una actuación de la Cámara anterior y declarada inconstitucional. Sin embargo, en este caso, no puede establecerse vínculo jurídico alguno entre las iniciativas admitidas a trámite por los acuerdos de la mesa impugnados y la resolución anulada por la STC 259/2015. Debe existir una voluntad de repetir exactamente la actuación que ha sido declarada inconstitucional por parte del Tribunal Constitucional, pues, de no ser exactamente igual, se estaría prejuzgando una iniciativa parlamentaria y una actuación de la mesa con unos parámetros que deberían serles de aplicación, anticipando un juicio de inconstitucionalidad; coartando al Parlamento de cualquier debate que pueda de algún modo relacionarse con una declaración de inconstitucionalidad preexistente.

Se reitera que el elemento fundamental para que sea de aplicación la obligación de inadmitir yace en el hecho de que, mediante la iniciativa presentada, se esté persiguiendo la voluntad de «dar aplicación» a una resolución declarada inconstitucional en sus mismos términos y, además, que la mesa concorra con el conocimiento de que existe dicha voluntad y, a la vez, dicho mandato que le obliga a inadmitir la iniciativa. Sin embargo, se aduce que el contexto de las resoluciones con las que la parte actora fundamenta su recurso es desde un punto de vista técnico-jurídico muy distinto de aquel del que surgen las resoluciones que motivan la impugnación de los acuerdos de mesa. Se trata de iniciativas adoptadas en legislaturas diferentes, de modo que las fuerzas políticas y, en concreto, los representantes de cada una de ellas también son distintos, así como su contenido. La Resolución 1/XI instaba al futuro Gobierno de Cataluña a hacer efectiva por la vía de hecho la apertura de un proceso constituyente, lo que fue objeto de anulación mediante la citada STC 259/2015. Sin embargo, las resoluciones impugnadas no pueden asimilarse a la Resolución 1/XI, a la que supuestamente vendrían a sustituir para eludir un mandato del Tribunal Constitucional. No son materialmente comparables, pues su contenido abarca infinidad de cuestiones que nada tienen que ver con las resoluciones declaradas inconstitucionales, y en ninguna de ellas se insta a ningún tipo de ruptura con el orden constitucional por la vía de hecho. Ciertamente, existen algunas expresiones en estas iniciativas que pueden recordar a las resoluciones ya invalidadas y, por consiguiente, despertar preocupación por parte de diputados sobre una posible voluntad de reiteración de las actuaciones declaradas inconstitucionales por este tribunal. Preocupación legítima pero que, en ningún caso, puede ser suficiente para establecer un nexo causal entre la iniciativa y las resoluciones declaradas inconstitucionales, ya que el Estado cuenta con los mecanismos necesarios para reaccionar ante una actuación inconstitucional por parte del legislador.

La representación del Parlamento de Cataluña argumenta, además, que la propuesta de resolución del subgrupo parlamentario de la CUP-Crida Constituent puede plantear serias dudas sobre la posibilidad de que pretenda sustituir a la Resolución 1/XI, pues cita expresamente la misma. Sin embargo, se concluye que, de acuerdo con la contextualización de dichas resoluciones en el debate parlamentario en el que fueron defendidas, así como por la ausencia de acciones impugnatorias del Gobierno, las resoluciones impugnadas no pueden entenderse en unidad de sentido como las que fueron en su día anuladas por el Tribunal Constitucional, pues no persiguen ser ajenas al orden constitucional, aunque sí pretenden ser muy críticas con este. No se cumpliría pues el requisito jurisprudencial por el que una resolución debe traer causa de otro acto o norma cuya eficacia se encuentre suspendida al amparo del art. 161.2 CE para que, a

través de dicha conexión causal, pueda apreciarse un incumplimiento por la primera (STC 46/2018, FJ 6). No existiendo una iniciativa que pretenda remplazar a otra declarada inconstitucional para eludir un mandato del Tribunal Constitucional, no podría atribuirse a la mesa una obligación de inadmitir dichas iniciativas por ausencia de una resolución del Tribunal Constitucional que expresamente le impidiera a la mesa dar curso a dichas iniciativas. Además, dicha admisión no ha conculcado en ningún aspecto el desarrollo del derecho de representación de los diputados recurrentes en amparo.

10. Por providencia de 16 de marzo de 2021, el Pleno, conforme establece el artículo 10.1 n) LOTC, a propuesta de tres magistrados, acuerda recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo que se tramita en la Sala Primera bajo el número 5884-2019, interpuesto por diputados del grupo parlamentario Ciutadans en el Parlamento de Cataluña.

11. Por providencia de 9 de mayo de 2023, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 10 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

El presente recurso de amparo se dirige contra los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 24 de julio de 2019, por el que se admiten a trámite determinadas propuestas de resolución en el marco del debate general sobre «les propostes per a la Catalunya real», y de 25 de julio de 2019, por el que se desestima la solicitud de reconsideración presentada contra el acuerdo anterior. Se recurren también todas las decisiones y actuaciones del presidente del Parlamento tendentes a hacer efectivos dichos acuerdos. El contenido de los concretos apartados de esas propuestas de resolución que han sido impugnados por los recurrentes ha quedado reseñado en el antecedente 2 de esta sentencia en su única versión oficial, en catalán.

Los recurrentes, diputados del grupo parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña, aducen, en los términos que se han expuesto detenidamente en los antecedentes de esta sentencia, que los acuerdos y decisiones impugnados vulneran el *ius in officium* propio del cargo de parlamentario protegido por el art. 23.2 CE y el correlativo derecho de los ciudadanos a participar en las funciones públicas a través de sus representantes (art. 23.1 CE), conforme a la doctrina constitucional (SSTC 46/2018 y 47/2018, de 26 de abril). Esa vulneración se habría producido como consecuencia de que la mesa del Parlamento de Cataluña, infringiendo su deber de cumplir lo ordenado por el Tribunal Constitucional, admitió a trámite una serie de propuestas de resolución cuyo contenido contradice decisiones del Tribunal Constitucional que declararon la inconstitucionalidad de anteriores resoluciones del Parlamento de Cataluña, en particular la STC 259/2015, de 2 de diciembre, y el ATC 170/2016, de 6 de octubre, que estimó un incidente de ejecución de esa sentencia, así como la STC 98/2019, de 17 de julio.

La letrada del Parlamento de Cataluña, tal y como se ha recogido en los antecedentes de esta sentencia, solicita la inadmisión o, en su caso, la desestimación del recurso de amparo, entre otras razones porque no se darían los presupuestos del deber de inadmisión de las iniciativas parlamentarias, tal y como se establecen en la jurisprudencia constitucional. El Ministerio Fiscal, por su parte, conforme se ha dado cuenta pormenorizadamente en los antecedentes de esta sentencia, interesa la estimación del recurso de amparo.

### 2. Delimitación del objeto del recurso de amparo.

El objeto del recurso de amparo se concreta, tal y como se infiere de la demanda y como manifiesta el Ministerio Fiscal, en el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 24 de julio de 2019, por el que se admiten a trámite las propuestas de resolución 1, 2 y 18, pero no en su integridad sino en los concretos apartados de esas

propuestas a las que los recurrentes dirigen sus reproches, y respecto de las que se planteó la solicitud de reconsideración (STC 69/2021, de 18 de marzo, FJ 2). En concreto, el apartado 1 de la propuesta de resolución 1; la propuesta de resolución 2, apartados 2 y 3; y el apartado 5 de la propuesta de resolución 18. También es objeto del presente recurso de amparo el acuerdo de 25 de julio de 2019, por el que se desestima la solicitud de reconsideración presentada contra el acuerdo anterior.

Ha de excluirse de nuestro análisis la queja de los recurrentes contra todas las decisiones y actuaciones del presidente del Parlamento tendentes a hacer efectivos los referidos acuerdos de la mesa, por la falta de precisión de esta alegación (en el mismo sentido, STC 15/2022, de 8 de febrero, FJ 1), dado que no es misión del Tribunal reconstruir las demandas (ATC 291/1997, de 22 de julio, FJ 1, y STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 2, entre otras).

### 3. Alcance de nuestro enjuiciamiento.

Una vez precisado el objeto del recurso de amparo, hemos de referirnos a los AATC 180/2019 y 184/2019, de 18 de diciembre, que estimaron, respectivamente, el incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, formulado por el abogado del Estado en representación del Gobierno respecto de los incisos de los apartados I.1 y I.2 de la Resolución 534/XII del Parlamento de Cataluña, de 25 de julio de 2019, «sobre las propuestas para la Cataluña real», y el incidente de ejecución formulado por el abogado del Estado en representación del Gobierno respecto de los incisos de los apartados I.1.3 e); I.2.6.2 y I.3.7.2 de la Resolución 534/XII del Parlamento de Cataluña, de 25 de julio de 2019, «sobre las propuestas para la Cataluña real».

Como señala el Ministerio Fiscal, las propuestas de resolución cuya admisión a trámite ha dado lugar al presente recurso de amparo se incorporaron a la Resolución 534/XII del Parlamento de Cataluña, sobre las propuestas para la Cataluña real. En concreto, los apartados cuestionados de las propuestas de resolución 1, 2 y 18 fueron incorporados a dicha resolución como apartados I.2.1 (apartado 1 de la propuesta de resolución 1), I.2.6 (propuesta de resolución 2), y I.1.3 e) (apartado 5 de la propuesta de resolución 18).

Sin embargo, hay que tener en cuenta la distinta naturaleza del incidente de ejecución de sentencia de este tribunal (art. 92 LOTC) y del recurso de amparo parlamentario (art. 42 LOTC). También es diferente su objeto. En los AATC 180/2019 y 184/2019 lo que se examinó es una resolución del Pleno del Parlamento de Cataluña mientras que el objeto del presente recurso de amparo son los acuerdos de la mesa de la Cámara de admisión a trámite de las referidas propuestas de resolución y de desestimación de la solicitud de reconsideración planteada.

### 4. Cuestiones procesales previas.

La letrada del Parlamento de Cataluña solicita la inadmisión del presente recurso de amparo por entender que se pretende de forma encubierta promover un recurso de inconstitucionalidad. Además, porque no se cumplen los requisitos para su admisión (arts. 41 y ss. LOTC) al no haber argumentado la demanda sobre la eventual vulneración de los derechos fundamentales de los recurrentes en amparo.

Dicha solicitud de inadmisión no puede ser acogida. Los diputados ahora recurrentes en amparo resultan afectados por decisiones de órganos de una asamblea legislativa que, en su criterio, lesionan su derecho a la participación en los asuntos públicos en condiciones de igualdad, garantizado por el art. 23.2 CE, por lo que solicitan a este Tribunal Constitucional que declare que dichos acuerdos vulneran su derecho fundamental a la participación en asuntos públicos, pretensión que se adecúa perfectamente a lo dispuesto en los arts. 41.3 y 42 LOTC [en sentido similar, STC 107/2016, de 7 de junio, FJ 2 (i); 47/2018, de 26 de abril, FJ 2, y 42/2019, de 27 de marzo, FJ 2 a)]. En todo caso, el análisis de esta cuestión no puede realizarse por el Tribunal sin entrar a examinar el fondo de las pretensiones deducidas en la demanda y



los argumentos jurídicos en los que se sustenta. En consecuencia, al no ser posible efectuar un pronunciamiento sobre la inexistencia de la vulneración alegada sin entrar a examinar el fondo del asunto, ha de rechazarse también este motivo de inadmisibilidad que opone el representante del Parlamento de Cataluña [en este sentido, SSTC 109/2016, FJ 2 a); 46/2018, FJ 2, y 47/2018, FJ 2].

5. La especial trascendencia constitucional del recurso.

Por providencia de 21 de septiembre de 2020, el Tribunal apreció que en el presente recurso de amparo concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)].

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal (entre otras muchas las SSTC 10/2018, de 5 de febrero, FJ 2; 46/2018, de 26 de abril, FJ 3; 65/2022, de 31 de mayo, FJ 2; 94/2022, de 12 de julio, FJ 2, y 97/2022, de 12 de julio, FJ 2) «los recursos de amparo regulados en el artículo 42 LOTC ‘tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados [...] lo que sitúa a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva y valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este tribunal (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra (STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2, entre otras)’. En el mismo sentido, SSTC 42/2019, de 27 de marzo, FJ 2; 110/2019, de 2 de octubre, FJ 1, y 97/2020, de 21 de julio, FJ 2 B) a), entre otras resoluciones».

6. Análisis de las vulneraciones del art. 23 CE.

A) Conforme a lo expuesto, la cuestión que se nos suscita consiste en determinar si los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña, que son objeto del presente recurso de amparo, han vulnerado alguno de los derechos o facultades que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria de los diputados recurrentes y que garantiza el art. 23.2 CE. Una vulneración que se habría producido porque, según se razona en la demanda de amparo, la mesa de la Cámara debería haber inadmitido las propuestas de resolución 1, 2, y 18, en el marco del debate general sobre «les propostes per a la Catalunya real», en cuanto al apartado 1 de la propuesta de resolución 1, a la propuesta de resolución 2, apartados 2 y 3, y a la propuesta de resolución 18, en su apartado 5. Su contenido ha quedado reseñado en el antecedente 2 de la presente sentencia en su única versión oficial, en lengua catalana, y a él procede remitirse, sin perjuicio de las referencias que proceda hacer a continuación a las propuestas, en los puntos controvertidos, al realizar nuestro enjuiciamiento.

Aducen los recurrentes en amparo que dicha admisión a trámite, y la ulterior desestimación de la solicitud de reconsideración, suponían un incumplimiento manifiesto de lo ordenado por el Tribunal Constitucional en diversas resoluciones, en particular en la STC 259/2015, de 2 de diciembre, y en el ATC 170/2016, de 6 de octubre, que estimó un incidente de ejecución de esa sentencia, así como en la STC 98/2019, de 17 de julio.

Para dar respuesta a esta cuestión resulta necesario traer a colación la doctrina constitucional sobre el alcance de las facultades de las mesas de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones de calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias, específicamente en los supuestos en que la decisión de la mesa de admitir a trámite una iniciativa parlamentaria constituya un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional (SSTC 46/2018 y 47/2018, de 26 de abril; 96/2019, de 15 de julio; 115/2019, de 16 de octubre; 128/2019, de 11 de noviembre; 156/2019, de 28 de noviembre; 184/2021, de 28 de octubre; 15/2022, de 8 de febrero,

y 24/2022, de 23 de febrero; y ATC 16/2020, de 11 de febrero), doctrina que se resumió en la STC 24/2022, FJ 3, a la que ahora nos remitimos en su integridad.

B) Como se compendió en la citada STC 24/2022, FJ 3, para poder apreciar que la mesa de la Cámara, al admitir a trámite una iniciativa, ha incumplido el deber de acatar lo resuelto por este tribunal (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC), lo determinante –como dijimos en la STC 184/2021, que cita otras anteriores, y en la STC 15/2022, de 8 de febrero, FJ 3– es que en tal decisión de admisión concurren dos elementos: a) que la decisión de admisión conlleve incumplir lo previamente resuelto por este tribunal; y b) que la mesa sea consciente de que, al tramitar la iniciativa está incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por este tribunal, esto es, que la mesa tramite la iniciativa a sabiendas de que existe una resolución de este tribunal que impide darle curso. «Así sucede, entre otros supuestos, en los casos en los que la resolución contenga una expresa decisión de la que se derive esa consecuencia (por ejemplo, traiga causa de un acto o una norma cuya eficacia se encuentre suspendida al amparo del art. 161.2 CE o infrinja una medida cautelar o cualquier otro pronunciamiento que este tribunal haya podido adoptar en el ejercicio de su jurisdicción) o cuando sea aplicación de un acto o norma anterior que haya sido declarado inconstitucional» [SSTC 46/2018, FJ 6; 96/2019, FJ 6; 115/2019, FJ 7; 128/2019, FJ 2, y 184/2021, FJ 11.5.3 b)].

De acuerdo con dicha doctrina, debemos analizar si en el presente caso concurren las circunstancias necesarias para apreciar, como sostienen los recurrentes y el Ministerio Fiscal, que la mesa del Parlamento de Cataluña ha incurrido en un incumplimiento manifiesto del deber constitucional de acatar lo resuelto por este tribunal (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC) y, si se ha vulnerado el *ius in officium* de los diputados recurrentes garantizado por el art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

La vulneración se habría producido, a decir de la demanda, por la admisión a trámite de las propuestas de resolución 1, apartado 1; 2, apartados 2 y 3; y 18, apartado 5. Atendiendo al contenido de las mismas, procederemos a su examen.

a) En las propuestas de resolución 1, apartado 1, y 2, apartado 3, se propone que el Parlamento de Cataluña se ratifique «en la defensa del ejercicio del derecho de autodeterminación como instrumento de acceso a la soberanía del conjunto del pueblo de Cataluña» y «en su disposición a ejercer de manera concreta el derecho a la autodeterminación, de acuerdo con la voluntad mayoritaria del pueblo de Cataluña, con o sin el acuerdo con el Estado español». Al contener dichas afirmaciones, las propuestas de resolución están en frontal contradicción con lo resuelto por la STC 259/2015. La Cámara «reafirma» y «ratifica» «ejercer de manera concreta el derecho a la autodeterminación».

Por lo tanto, dichas propuestas de resolución, en los apartados reseñados, contradicen los pronunciamientos de la STC 259/2015, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución 1/XI, sobre el inicio de un proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, y los de autos posteriores del Tribunal Constitucional que estimaron incidentes de ejecución promovidos respecto de la STC 259/2015, declarando la nulidad de iniciativas ulteriores del Parlamento de Cataluña que trataban de hacer efectivos los postulados de la Resolución 1/XI: entre otros, los AATC 141/2016, de 21 de julio, 170/2016 o 24/2017, en los que el Tribunal Constitucional impuso al presidente y al resto de miembros de la mesa del Parlamento de Cataluña el deber de impedir o paralizar las iniciativas que vinieran a reiterar o hacer efectivos los postulados que la STC 259/2015 declaró contrarios a la Constitución. Existía, por lo tanto, un requerimiento expreso del Tribunal Constitucional que imponía a los miembros de la mesa del Parlamento de Cataluña, el deber de impedir o paralizar las iniciativas que vinieran a reiterar o hacer efectivos los postulados que la STC 259/2015 declaró contrarios a la Constitución.

La mesa del Parlamento de Cataluña tenía conocimiento de su obligación de impedir o paralizar estas iniciativas por los requerimientos que este tribunal les había dirigido

previamente, lo que le fue puesto de manifiesto a la mesa por los diputados recurrentes en amparo, en las reuniones de la mesa de 24 y 25 de julio de 2019, y en su solicitud de reconsideración.

b) Por su parte, el examen del contenido del apartado 2 de la propuesta de resolución 2, y del apartado 5 de la propuesta de resolución 18, evidencia la contradicción con lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC 98/2019. En concreto, en el inciso del apartado 5 de la propuesta de resolución 18, según el cual el Parlamento de Cataluña se reafirma «en su compromiso con los valores republicanos y apuesta por la abolición de una institución caduca y antidemocrática como la monarquía», se reitera, en términos literales, el contenido de la letra d) del apartado 15 del epígrafe II de la Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, que fue declarada inconstitucional y nula por la STC 98/2019.

En relación con estas propuestas de resolución, la mesa del Parlamento de Cataluña tenía conocimiento de su obligación de impedir o paralizar estas iniciativas, ya que dicha contradicción le fue puesta de manifiesto por los diputados recurrentes en amparo, en la solicitud de reconsideración del acuerdo de la mesa de 24 de julio de 2019. También en la reunión de la junta de portavoces, de 25 de julio de 2019, la portavoz del grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar señaló la contradicción con la STC 98/2019, de 17 de julio. A los efectos de nuestro enjuiciamiento no resulta irrelevante que la propuesta de resolución fuera admitida con fecha de 24 de julio de 2019, reiterando incisos de la Resolución 92/XII que habían sido declarados inconstitucionales y nulos con el 17 de julio de ese mismo año, esto es seis días después (al respecto, en la STC 115/2019, FJ 7, se puso de manifiesto que uno de los criterios para apreciar si hubo o no incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal era tomar en consideración el tiempo transcurrido desde que se dictó la resolución de este tribunal declarando la inconstitucionalidad de un acto y el que posteriormente reitera el contenido de dicho acto).

La mesa debería haber impedido o paralizado aquellas iniciativas que reiteren o hagan efectivas las iniciativas anuladas por las resoluciones de este tribunal, y debía haber inadmitido a trámite los apartados e incisos de las propuestas de resolución a las que se ha hecho referencia.

Por todo lo expuesto, la mesa del Parlamento de Cataluña ha incumplido su deber constitucional de acatar lo decidido por el Tribunal Constitucional (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC) y, en conexión con ello, de impedir o paralizar aquellas iniciativas que reiteren o hagan efectivas las iniciativas anuladas por las resoluciones de este tribunal. La mesa debió haber inadmitido a trámite las propuestas de resolución presentadas en el marco del «debat general sobre les propostes per a la Catalunya real» en los apartados a los que antes se ha hecho mención, contravenían manifiestamente los pronunciamientos contenidos en las SSTC 259/2015 y 98/2019 y, entre otros, en el ATC 170/2016.

El incumplimiento manifiesto por parte de la mesa del Parlamento de Cataluña de lo ordenado por este tribunal en aquellas resoluciones del Tribunal Constitucional, de las que la mesa era perfectamente conocedora, determina la lesión del *ius in officium* de los parlamentarios recurrentes en amparo (art. 23.2 CE). La admisión de las propuestas, en los concretos puntos e incisos señalados, «impide que, en relación con ese procedimiento parlamentario, puedan ejercer legítimamente los recurrentes sus funciones representativas, pues, en tales circunstancias, el ejercicio de su cargo conllevaría no acatar lo resuelto por el Tribunal Constitucional e incurrir, por tanto, en un grave ilícito constitucional» (SSTC 46/2018, FJ 7; 115/2019, FJ 7, y 128/2019, FJ 3). Esa vulneración determina también indirectamente la del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el recurso de amparo

interpuesto por los diputados recurrentes del grupo parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña y, en su virtud:

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

2.º Restablecer a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad del acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 24 de julio de 2019, en lo que se refiere a la admisión a trámite de las propuestas de resolución 1 presentada por los grupos parlamentarios Republicà y Junts per Catalunya y el subgrupo Candidatura d'Unitat Popular (CUP)-Crida Constituent (núm. de registro 43840 y 43860); 2, presentada por el subgrupo parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (núm. de registro. 43841 y 43859), y 18, (núm. de registro 43845), en el marco del debate general sobre «les propostes per a la Catalunya real», en los apartados a los que se refiere el fundamento jurídico 2, así como la nulidad del acuerdo de la mesa de 25 de julio que desestimó la petición de reconsideración del anterior acuerdo.

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

Dada en Madrid, a diez de mayo de dos mil veintitrés.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel respecto de la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 5884-2019*

Para dejar constancia de mi discrepancia con la estimación del recurso de amparo de diputados del grupo parlamentario Ciutadans contra tres acuerdos de la mesa del Parlament, de 24 y 25 de julio de 2019, y de las razones que la sustentan.

1. La doctrina que sirve de guía a la decisión –las mesas deben inadmitir las iniciativas que incumplan manifiestamente lo decidido por el Tribunal Constitucional– formulada en las SSTC 46/2018 y 47/2018, de 26 de abril. He manifestado anteriormente mi desacuerdo y crítica a su justificación en tres sentencias en las que se aplicaba tal doctrina (SSTC 15/2022, 24/2022 y 115/2022). Me remito a aquellos votos. Pero, de manera sintética enuncio mis argumentos en atención a la nueva composición del Pleno del Tribunal. Entiendo, primero, que la admisión a trámite por la mesa de iniciativas parlamentarias no afecta al ejercicio de las funciones representativas de los diputados demandantes, que solo se ven obligados a ejercer su cargo interviniendo en el debate plenario. Segundo, sin reflexión ni ponderación, nuestra doctrina amplía el contenido del derecho fundamental a la participación de dichos diputados y, como consecuencia necesaria, sacrifica el derecho de los parlamentarios proponentes a presentar y defender iniciativas en ejercicio de la representación que ostentan, con lesión del derecho a la participación política de los ciudadanos a quienes representan (art. 23 CE). Tercero, la inadmisión y la imposibilidad del debate a la que obliga esta doctrina supone una injerencia en la función parlamentaria y en la libertad de deliberación de las asambleas y de los diputados de difícil compatibilidad con el principio democrático.

2. Las propuestas de declaración que la mesa admitió a trámite pretendían que el Pleno deliberara y se pronunciara a favor del derecho de autodeterminación, afirmara la soberanía del Parlament de Catalunya, reprobara al jefe del Estado por su actuación y defendiera los valores republicanos, apostando por la abolición de la monarquía.

3. Desde la perspectiva de la posición jurídica de los demandantes, diputados de Ciutadans, la admisión a trámite de las iniciativas –que supone exclusivamente dar viabilidad al debate, esencia de la función parlamentaria– no afecta a su derecho de participación política porque no limita ni impide ni perturba su ejercicio. Simplemente se ven comprometidos a intervenir en el debate plenario, a desenvolver su capacidad de representación, donde pueden denunciar la inconstitucionalidad de la declaración. La sentencia plantea un falso dilema, entre legitimar lo inconstitucional, si participan, o renunciar a su derecho, si no acuden al pleno.

4. La doctrina no toma en consideración que la obligación de la mesa de inadmitir las propuestas contrarias a lo decidido por este Tribunal Constitucional restringe de manera radical el derecho fundamental que a los diputados que las presentan reconoce el art. 23 CE. Porque se trata de una evidente limitación de un derecho fundamental, que desconoce la sentencia, ha de someterse a los estándares de enjuiciamiento antes de afirmar su constitucionalidad, de manera principal al test de proporcionalidad. Y, de esa manera, comprobar que la restricción del derecho fundamental al ejercicio de la función representativa de los diputados de los grupos parlamentarios Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent, Republicà y Junts per Catalunya no era necesaria ni imprescindible porque el Tribunal Constitucional puede enjuiciar los supuestos incumplimientos del deber de acatar sus decisiones por medio de las potestades ejecutivas que le reconoce la ley (art. 92.1 LOTC).

5. Por fin, la doctrina de la sentencia supone una «tutela inaceptable» –en los términos del ATC 135/2004, de 20 de abril– de la jurisdicción constitucional sobre el funcionamiento de la actividad parlamentaria. El control debe ser sucesivo pero no preventivo. Y ello porque expulsa del debate público temas trascendentes de la política, que configuran el interés general, como son el sujeto de la soberanía, la forma del Estado (monarquía o república), la crítica al jefe del Estado por sus actos de carácter público o el derecho a decidir, devaluando el papel de las asambleas parlamentarias como «sede natural del debate político», uno de los fundamentos del sistema democrático parlamentario, que exige que el debate sea «absolutamente libre en su contenido».

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a diez de mayo de dos mil veintitrés.–Ramón Sáez Valcárcel.–Firmado y rubricado.