

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**3802** *Pleno. Sentencia 15/2022, de 8 de febrero de 2022. Recurso de amparo 6205-2019. Promovido por don Carlos Carrizosa Torres y otros treinta y un diputados del Parlamento de Cataluña en relación con los acuerdos de la mesa de la Cámara que admitieron a trámite sendas propuestas de resolución en el marco del debate sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. 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 46/2018). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2022:15

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6205-2019, promovido por don Carlos Carrizosa Torres, doña Lorena Roldán Suárez, don Joan García González, doña Laura Vilchez 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 Mimbreno, 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, doña Maialen Fernández Cabezas, diputados y diputadas del grupo parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña, representados por el procurador de los tribunales don José Luis García Guardia y asistidos por el letrado don Carlos Carrizosa Torres. Son objeto del recurso de amparo, en primer lugar, el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 25 de septiembre de 2019, por el que se admiten a trámite las siguientes propuestas de resolución en el marco del debate sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña: (i) propuesta de resolución «Un acord per l'autodeterminació, l'amnistia i els drets civils i polítics» presentada por el subgrupo parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent; (ii) propuesta de resolución «Per una resposta de consens davant la sentència del judici al procés» de los

grupos parlamentarios Republicà, Junts per Catalunya y subgrupo parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent. En segundo lugar, el acuerdo de la mesa de 26 de septiembre de 2019, que desestimó la petición de reconsideración del anterior acuerdo de admisión. Y, en tercer lugar, todas las decisiones y actuaciones del presidente del Parlamento tendentes a hacer efectivos dichos acuerdos. Ha sido parte el Parlamento de Cataluña. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 30 de octubre de 2019, el procurador de los tribunales don José Luis García Guardia, en nombre y representación de los recurrentes nombrados en el encabezamiento, y con la asistencia letrada del abogado don Carlos Carrizosa Torres, interpuso recurso de amparo contra la calificación y admisión a trámite, por parte de la mesa del Parlamento de Cataluña, de las dos resoluciones que se mencionan en el encabezamiento.

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

a) El 25 de septiembre de 2019, la mesa del Parlamento de Cataluña, admitió a trámite dos propuestas de resolución con el siguiente contenido:

(i) Propuesta de resolución «Per una resposta de consens davant la sentència del judici al procés», propuesta conjunta de los grupos parlamentarios Junts per Catalunya y Republicà y el subgrupo parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent:

«El Parlament de Catalunya:

Davant de la imminent sentència de la causa especial 20907/2017 al procés català.

1. El Parlament de Catalunya denuncia i rebutja la via judicial i repressiva adoptada pels poders de l'Estat com a resposta a la demanda legítima de la ciutadania de Catalunya de decidir el futur polític de manera col·lectiva i democràtica.

2. El Parlament de Catalunya manifesta la necessitat d'apostar per les vies polítiques i la recerca de solucions democràtiques per fer efectiu que el futur de Catalunya sigui el que el poble de Catalunya vulgui.

3. 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.

4. El Parlament de Catalunya insisteix en exigir l'alliberament immediat dels presos i preses polítiques i la garantia del lliure retorn dels exiliats i exiliades polítiques i reclama, per tant, el sobreseïment de totes les causes repressives que afecten a la ciutadania i entitats.

5. El Parlament de Catalunya es reitera en la seva denúncia del procediment seguit contra els representants polítics i civils per entendre'l com un procediment polític contra l'independentisme i considera que en el cas que finalment es dicti sentència aquesta només pot ser d'absolució perquè els fets pels que se'ls persegueix judicialment no poden ser constitutius de cap delictes segons els estàndards més bàsics de drets polítics i civils.

6. De la mateixa manera, el Parlament es compromet, un cop coneguda la sentència, si aquesta és condemnatòria, a treballar per trobar solucions per aconseguir la seva llibertat a través de l'aplicació d'una amnistia, com a part d'una solució política al conflicte polític de Catalunya amb l'Estat espanyol.

7. Un cop coneguda la sentència, si aquesta és condemnatòria, el Parlament de Catalunya es conjura en liderar una resposta institucional a la sentència basada en el

respecte, garantia i defensa dels drets fonamentals civils i polítics, les llibertats, i l'exercici del dret de l'autodeterminació i respecte de la democràcia, conjuntament amb la resta d'institucions democràtiques de Catalunya.

8. Davant una eventual sentència condemnatòria injusta, el Parlament de Catalunya mostra el suport i fa una crida a l'exercici del dret de manifestació, llibertat d'expressió, mobilització i protesta, sempre per les vies pacífiques, cíviques i democràtiques».

(ii) Propuesta de resolución «Un acord per l'autodeterminació, l'amnistia i els drets civils i polítics» del subgrupo parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent:

«Els Països Catalans, i en particular Catalunya, viuen avui una situació excepcional. Als problemes que afecten el conjunt de la humanitat, com la crisi ecològica i climàtica generada pel model de producció i de consum del sistema econòmic vigent, el qual genera també grans desigualtats socials i econòmiques que s'aprofundeixen amb cada procés de recessió econòmica, Catalunya hi afegeix una crisi institucional pròpia, derivada de la crisi de l'Estat de les Autonomies, del trencament del seu pacte constitucional a partir de la no acceptació de la darrera reforma estatutària a Catalunya per part del Tribunal Constitucional - la institució que n'havia de ser garant. En definitiva, la crisi institucional a Catalunya neix de la no acceptació del dret a l'autodeterminació i a l'autogovern del poble de Catalunya per part de les institucions de l'Estat espanyol. Una crisi institucional, dones, que impedeix al poble de Catalunya, però també a la resta dels Països Catalans sota administració de l'Estat espanyol, de disposar les eines polítiques, jurídiques i institucionals que li permetin fer front als principals reptes que li toca enfrontar.

Avui som a les portes de la sentència del Tribunal Suprem en relació al judici que ha celebrat contra antics membres del Govern català, així com dos coneguts portaveus del moviment popular per l'autodeterminació lluny de contribuir a afrontar les esperades sentències d'aquest irregular procés judicial en un clima de diàleg i distensió que contribueixi a la recerca d'una solució política orientada a l'aprofundiment democràtic en drets i llibertats, les institucions de l'Estat han volgut llençar un missatge al poble català, així com als pobles solidaris de la resta de l'Estat, amb la detenció de fins a 9 activistes independentistes acusant-los de terrorisme, rebel·lió i sedició.

És en el context d'aquesta situació d'excepcionalitat política, que:

1. El Parlament de Catalunya constata que la construcció d'una República independent és un objectiu legítim i desitjat per cada vegada més ciutadans i ciutadanes d'arreu dels Països Catalans. És obligació de totes les forces polítiques i socials democràtiques construir i articular els més amplis consensos, i garantir que les institucions públiques posin a l'abast de la ciutadania totes les eines per a que aquest objectiu sigui realitzable en el marc del reconeixement i l'exercici del Dret a l'Autodeterminació dels Pobles, reconegut per la Declaració Universal dels Drets Humans i el Pacte Internacional dels Drets Civils i Polítics.

2. El Parlament de Catalunya reconeix que Catalunya va exercir el dret a l'autodeterminació en el Referèndum d'Autodeterminació del passat 1 d'octubre de 2017, celebrat en un marc d'amenaçes i de repressió exercides per l'Estat espanyol abans, durant i després del mateix. Constatem que va ser la violència física, ambiental i jurídica exercida per l'Estat espanyol la que va impedir la celebració de la votació en les millors condicions de normalitat democràtica, i que enlloc de perseguir els culpables d'aquella violència, s'ha empresonat i forcat a l'exili a moltes de les responsables d'un Referèndum legítim i legal.

3. El Parlament de Catalunya constata que, davant la incapacitat i la impossibilitat de materialitzar l'exercici de l'autodeterminació a Catalunya l'octubre de 2017, i davant la manca d'acords amplis en els anys posteriors, és responsabilitat de les forces democràtiques del país, així com de les seves institucions, cercar solucions democràtiques que donin resposta a l'aspiració popular d'exercir aquest dret. Aquestes

soluciones passen pel reconeixement de les vies d'exercici de l'autodeterminació de les quals disposa el poble català tot reconeixent també aquelles vies que ja ha exercit de forma legítima.

4. El Parlament de Catalunya es reafirma, d'acord amb la Resolució 1/XI del 2016, així com la Resolució 534/XII de 2019, l'apartat 1.2, 6, en el seu caràcter plenament sobirà, rebutjant les imposicions antidemocràtiques de les institucions de l'Estat espanyol, i en especial, dels seus Tribunal Constitucional i Tribunal Suprem. Com a conseqüència, el Parlament de Catalunya afirma la legitimitat de la desobediència civil i institucional, com a instruments en defensa d'aquells drets civils, polítics i socials que puguin ser lesionats.

5. El Parlament de Catalunya reconeix que l'exercici del dret a l'autodeterminació va necessàriament lligat a la defensa i l'exigència d'una Amnistia total. Com a part indestriable del programa orientat al reconeixement i l'exercici del dret col·lectiu del poble a l'autodeterminació, l'amnistia ha d'anul·lar totes les causes judicials impulsades contra persones que hagin estat processades, jutjades, detingudes o empresonades per defensar drets polítics, socials o civils, des del dret a l'autodeterminació fins el dret a vaga, en el marc d'una legislació d'excepció contra els drets civils i polítics com la llei mordassa, la llei antiterrorista o qualsevol altre dispositiu jurídic. L'amnistia també ha de reparar els danys causats a aquestes persones, a les seves famílies i als col·lectius dels quals formaven part, i haurà de preveure mesures en relació a tots els responsables de la repressió de drets fonamentals.

6. El Parlament de Catalunya reconeix que Catalunya pertany a una realitat nacional més amplia, la dels Països Catalans, i insta a l'obertura d'un procés de diàleg i concertació amb els agents polítics, socials, econòmics i culturals del conjunt de l'àmbit nacional, així com amb les seves institucions, per tal de preveure, concretar i, eventualment, consensuar les vies de reconeixement i exercici de la sobirania i del dret a l'autodeterminació en tot l'àmbit dels Països Catalans.

7. El Parlament de Catalunya manifesta que l'exercici del dret a l'autodeterminació ha de comportar un debat profund sobre el model polític, institucional, econòmic, social i cultural del conjunt del país. Per això, i d'acord amb els debats que puguin tenir lloc en relació als continguts, les formes i els objectius de les aliances internacionals que el poble català pugui establir, serà també imprescindible debatre i eventualment prendre una decisió en relació a la pertinença o no a les diferents organitzacions internacionals, començant per l'Estat espanyol, però també en relació a la Unió Europea, la Unió Monetària i Econòmica de la Unió Europea, l'OTAN, i altres organismes internacionals.

8. Finalment, i en coherència amb tot l'establert, el Parlament de Catalunya insta el Govern a impulsar "Un acord nacional per l'amnistia, l'autodeterminació i els drets civils i polítics", obert a tots els agents polítics, socials i culturals dels Països Catalans, que tingui com a finalitat agrupar totes les forces partidàries de la democràcia al nostre país, amb l'objectiu d'assentar els consensos necessaris per assolir l'amnistia de totes les persones perseguides per l'exercici dels seus drets polítics, civils i socials, i fixar les vies per concretar l'exercici del dret a l'autodeterminació en el termini més breu possible».

b) Con anterioridad a la admisión a trámite por la mesa, se produjo la explícita oposición del vicepresidente segundo, el secretario segundo y la secretaria tercera de dicho órgano, 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, y los AATC 24/2017, de 14 de febrero; 123/2017 y 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 o las de las leyes 19 y 20 de 2017 del Parlamento de Cataluña «Ley del referéndum de autodeterminación» y «Ley de transitoriedad y fundacional de la República».

c) En fecha 26 de septiembre de 2019, la mesa del Parlamento acordó admitir a trámite las resoluciones propuestas.

d) Tras conocer dicho acuerdo, el 26 de septiembre de 2019, la portavoz del grupo parlamentario de Ciutadans, doña Lorena Roldán Suárez, presentó escrito de reconsideración a la mesa. Se argumentaba en el escrito la obligación de todos los poderes públicos de cumplir lo resuelto por el Tribunal Constitucional, lo que implica que los órganos y autoridades del Parlamento, incluidos los miembros de la mesa, deben impedir o paralizar cualquier iniciativa que tenga por efecto o intención eludir o ignorar los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Se afirma que el Tribunal, en reiteradas ocasiones, ha recordado que la soberanía del Estado democrático y social de Derecho español recae sobre todos los ciudadanos del mismo. También que ha determinado que no cabe que el Parlamento se arrogue facultades y/o competencias sobre un derecho a la autodeterminación no reconocido en la Constitución, o como una atribución de soberanía no reconocida en ella. Estos comportamientos suponen graves e insalvables vulneraciones de la Constitución al privar, entre otros, al conjunto de la ciudadanía de España de su soberanía. En esta línea, las resoluciones propuestas suponen reiterar y/o dar efectividad jurídica a la resolución 1/XI y a las denominadas leyes «de desconexión» previamente anuladas por el Tribunal Constitucional (STC 114/2017, de 17 de octubre, declarando la inconstitucionalidad de la ley del referéndum, y STC 124/2017, de 8 de noviembre, declarando la inconstitucionalidad de la ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República).

El escrito recuerda que las autoridades parlamentarias han sido explícitamente advertidas y especialmente requeridas para colaborar con el Tribunal Constitucional, lo que conlleva que la mesa presente, siquiera, algún reparo explícito a la admisibilidad a trámite de iniciativas intencionadamente formuladas para eludir y/o ignorar diversos y reiterados pronunciamientos del Tribunal Constitucional. En este sentido cabe recordar los términos empleados en las advertencias y requerimientos, en los que se establece su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada, absteniéndose de iniciar, tramitar, informar o dictar acuerdo alguno en orden a la ejecución de las previsiones contenidas en la ley impugnada o que promuevan o tramiten actuación y norma alguna dirigida a tal fin, apercibiéndoles de la nulidad radical de tales actuaciones y de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en que pudieran incurrir en caso de desobediencia de dicho requerimiento. Dichas autoridades no pueden ignorar que poseen un deber de especial diligencia para impedir la tramitación de cualquier iniciativa que pretenda dejar sin efecto las resoluciones del Tribunal Constitucional. Por último, resulta sorprendente para los recurrentes que ninguna de las autoridades del Parlamento, que han dado asistencia a los miembros de la mesa, les haya advertido de lo expuesto hasta ahora.

e) El 26 de septiembre de 2019, después de la reunión de la junta de portavoces, en la que se reiteraron y expusieron nuevamente los argumentos incluidos en la petición de reconsideración, y, a pesar, de las advertencias del vicepresidente segundo y los secretarios segundo y tercero, la mesa desestimó tanto la petición de reconsideración del grupo en el que se integran los aquí recurrentes, como la presentada por el grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar.

En su escrito, la mesa se apoyaba en que es jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional que no cabe inadmitir a trámite propuestas o proposiciones, a causa de la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, sin vulnerar los derechos de las diputadas y los diputados de acuerdo con el artículo 23.2 CE [con cita de las SSTC 124/1995, de 18 de julio, FFJJ 3 y 4; 107/2001, de 23 de abril, FJ 8, y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 5 a), así como el ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 4]. Aunque se reconoce que, en supuestos excepcionales, la mesa puede inadmitir a trámite determinadas iniciativas por razones materiales (SSTC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2, y 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4), el Tribunal Constitucional en ningún caso ha establecido que esta facultad de la mesa se configure como un deber de rechazar la admisión a trámite de iniciativas

parlamentarias que, por razón que su contenido, puedan ser consideradas como contrarias a la Constitución, a pesar a lo que se sostiene en los escritos de reconsideración. La mesa subraya en su escrito de desestimación que desde la resolución 98/III, sobre el derecho a la autodeterminación de la nación catalana, adoptada el 12 de diciembre de 1989, el Parlamento ha aprobado numerosas propuestas de resolución relativas al derecho a la autodeterminación.

Concluye la mesa afirmando que, en caso de duda, el derecho de iniciativa de los parlamentarios resulta prevalente y las eventuales limitaciones tienen que ser interpretadas restrictivamente, para no vulnerar en ningún caso el *ius in officium* de las diputadas y los diputados proponentes.

f) El 26 de septiembre de 2019, tras la desestimación de la reconsideración, el Pleno del Parlamento de Cataluña aprobó las propuestas de resolución, incorporándose a la resolución 546/XII del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Govern.

g) Contra la resolución 546/XII del Parlamento, el Gobierno de la Nación instó incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre. Por ATC 181/2019, de 18 de diciembre, dictado en el procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas núm. 6330-2015, se estimó dicho incidente y se declaró la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4 de la resolución 546/XII del Parlamento de Cataluña. Varios de los apartados de la sección 1.3 de dicha resolución así como la totalidad de la sección 1.4 se corresponden con el contenido de las propuestas de resolución cuya admisión por la mesa del Parlamento es objeto de este recurso de amparo.

3. La demanda de amparo denuncia que las dos propuestas de resolución antes citadas traen causa de 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, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015, de 2 de diciembre. Por este motivo, los recurrentes consideran que la admisión y tramitación por la mesa del Parlamento de las dos propuestas de resolución citadas vulneran el artículo 23.2 CE, ya que tienen por finalidad dejar sin efecto la nulidad por inconstitucionalidad de la resolución 1/XI, siendo su contenido contrario al orden constitucional y a lo dispuesto en diversas sentencias y autos dictados por el Tribunal Constitucional (con cita de las SSTC 42/2014, 259/2015, 90/2017, 114/2017, 136/2018, 98/2019 y los AATC 24/2017, 123/2017, 124/2017 y 144/2017) y que, en consecuencia, deberían haber sido inadmitidas a trámite por la mesa del Parlamento, en cumplimiento de los diversos requerimientos explícitos que este tribunal ha dirigido a la cámara y a sus autoridades de impedir o paralizar cualquier iniciativa que pretenda tal fin. Todo ello, según los recurrentes, vulnera facultades que conforman el núcleo de la función representativa de los diputados demandantes (art. 23.2 CE) e, indirectamente, el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

4. En sesión celebrada el 4 de julio de 2020, el Pleno resolvió, a propuesta de su presidente, recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo previamente atribuido a la Sala Primera [art. 10.1 n) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC]. Resolvió asimismo admitirlo a trámite, al apreciar la concurrencia de especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 b)] y porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)].

También acordó, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, que se dirigiese atenta comunicación al Parlamento de Cataluña, a fin de que, en plazo que no exceda de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverbada de las actuaciones correspondientes al acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 25 de septiembre de 2019; debiendo previamente emplazar a quienes hubieran sido parte en el

procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en el recurso de amparo, en el plazo de diez días.

5. Mediante escrito registrado en este tribunal el 14 de septiembre de 2020, previo acuerdo a estos efectos de la mesa del Parlamento fechada el 1 de septiembre de 2020, el Parlamento de Cataluña solicitó que se le tuviera por personado en el procedimiento de amparo, adjuntando la documentación requerida, así como la certificación de haber evacuado el trámite de comunicación pertinente a los intervinientes en el procedimiento previo, para su eventual personación.

6. Por diligencia de ordenación de 24 de septiembre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional tuvo por personado al Parlamento de Cataluña en el recurso de referencia y por recibida la documentación aportada, concediéndole un plazo de veinte días para presentar alegaciones. Asimismo, de conformidad con el art. 52 LOTC, se decretó que se diera vista de todas las actuaciones del recurso de amparo, ubicadas en la secretaría del pleno, a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de veinte días, pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convengan.

7. Por escrito registrado el 3 de noviembre de 2020, el Parlamento de Cataluña presentó sus alegaciones solicitando la inadmisión o, en su caso, la desestimación del recurso de amparo, al entender que los acuerdos impugnados no lesionan los derechos de los recurrentes reconocidos en el artículo 23.2 CE. En sus alegaciones, el Parlamento lleva a cabo una síntesis de la que considera una consolidada doctrina constitucional acerca de las facultades de las mesas respecto a la admisión y tramitación de las iniciativas parlamentarias sobre las que planean dudas de constitucionalidad. Respecto de los supuestos en los que la admisión de una iniciativa parlamentaria de posible contenido inconstitucional comporta la vulneración del *ius in officium* de los diputados, esa doctrina se contiene en tres resoluciones de este tribunal, las SSTC 46/2018 y 47/2018, de 26 de abril, y 96/2019 de 15 de julio.

De la doctrina constitucional establecida estos pronunciamientos se deriva que, en algunos casos muy excepcionales, se impone a las mesas parlamentarias una obligación, y no sólo una facultad, de inadmitir a trámite determinadas iniciativas parlamentarias. Concretamente, las mesas parlamentarias están obligadas a no dar curso a aquellas iniciativas cuya admisión suponga un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional, cuando dicha admisión se haga a sabiendas de estar desobedeciendo lo resuelto por el alto tribunal. Así, el deber de inadmisión requiere que al tomar la decisión la mesa tuviera ante sí, no sólo la constatación de la manifiesta inconstitucionalidad de la iniciativa parlamentaria, sino también una decisión concreta del Tribunal Constitucional de la que se derivase la obligación de la mesa de impedir o paralizar la iniciativa presentada, pues sólo así puede considerarse que la mesa es consciente de la existencia de ese deber.

En aplicación de esta doctrina, el Parlamento considera que la adopción de los acuerdos de su mesa del 25 y 26 de septiembre de 2019, así como todas las actuaciones del presidente del Parlamento tendentes a hacer efectivos dichos acuerdos, no comporta un incumplimiento manifiesto y consciente de lo resuelto por el Tribunal Constitucional. Debe tenerse en cuenta que la presentación de las propuestas de resolución cuya admisión motiva la presentación del presente recurso de amparo se produce en el marco del debate sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. La representación del Parlamento admite que el contenido de algunos apartados concretos de las propuestas de resolución –en concreto los puntos 2 y 4 de la propuesta de resolución del subgrupo parlamentario CUP-CridaConstituent– pueden presentar dudas sobre su constitucionalidad, y que incluso algunas son contrarias no sólo al orden constitucional, sino a lo resuelto por el Tribunal Constitucional en algunas de sus sentencias (en particular, la STC 259/2015, de 2 de diciembre). Sin embargo, se alega que en ningún caso su admisión a trámite debe considerarse lesiva del derecho de los recurrentes ex art. 23.2 CE porque la facultad de las mesas se

transforma en obligación o deber de inadmisión cuando el control material de la misma viene expresamente exigido por un mandato jurisdiccional, pues en tal supuesto el ejercicio del cargo de los recurrentes conlleva no acatar lo resuelto por el Tribunal Constitucional e incurrir en un grave ilícito constitucional (STC 47/2018, FJ 6).

Las dudas que plantean algunos de los puntos señalados en las resoluciones objeto de recurso, son el resultado del deber de acatar la Constitución (art. 9.1 CE) y de cumplir lo que el Tribunal Constitucional resuelva, es decir, del razonamiento del Tribunal y de los efectos generales de sus sentencias (arts. 164 CE y 38.1 LOTC). Pero, en ningún caso, se lesiona el derecho reconocido a los diputados que se oponen, puesto que en este supuesto no existe una resolución que expresamente impida darle curso. Esto es, no concurre la existencia de una o varias decisiones expresas del Alto Tribunal en las que asentar el mandato a la mesa de no tramitar iniciativas contrarias a ellas (SSTC 46/2018 y 47/2018, de 26 de abril, y 96/2019, de 15 de julio). Salvo que se aplique el fundamento jurídico 7 de la STC 115/2019, de 16 de octubre, donde el Tribunal parece cambiar la doctrina hasta ahora mantenida, que permite derivar esa obligación, no de un mandato específico, sino del razonamiento del Tribunal y de los efectos generales de sus sentencias. De seguirse esta nueva línea jurisprudencial, el Tribunal podría, también, en el caso que nos ocupa, considerar vulnerado el *ius in officium* de los recurrentes. En contra de esa posibilidad debe aducirse, por un lado, como se pone de manifiesto en el voto particular formulado a dicha sentencia por la vicepresidenta del Tribunal doña Encarnación Roca Trías, que con tal proceder se amplía el campo de actuación de las mesas parlamentarias en ejercicio de su función de calificación y admisión de las iniciativas parlamentarias, lo que supondría otorgar a las mayorías coyunturales de las mismas un importante instrumento de control sobre cualquier iniciativa parlamentaria. Por último, se recuerda que en la misma STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 3, se admite la reiteración de normas anuladas por el Tribunal Constitucional si concurren nuevas circunstancias, o si el transcurso del tiempo o la existencia de una coyuntura distinta evidencian que la tramitación de la iniciativa no tiene como objetivo eludir lo resuelto por el Tribunal Constitucional, como es el caso en el supuesto que nos ocupa.

8. Mediante escrito registrado el 4 de noviembre de 2020, el fiscal ante este tribunal presentó sus alegaciones, en las que solicita que se estime el recurso presentado por el grupo parlamentario de Ciudadans y se declare la nulidad de los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 25 y 26 de septiembre de 2019 por los que calificó y admitió a trámite las propuestas de resolución ya citadas, otorgando el amparo a los recurrentes por vulneración de su derecho de representación política del art. 23.2 CE.

El Ministerio Fiscal considera que los acuerdos impugnados, al tramitar las referidas iniciativas, contravinieron frontalmente los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015, de 2 de diciembre, y en el ATC 123/2017, de 19 de septiembre, dictado en ejecución de dicha sentencia. Se afirma que las propuestas de resolución traen causa de la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, 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, que tenía como objeto iniciar un proceso constituyente en Cataluña encaminado a la creación de un Estado catalán independiente, que fue anulada por la referida STC 259/2015, y de los acuerdos adoptados por la mesa y el pleno del Parlamento de Cataluña el 6 de septiembre de 2017, que admitieron a trámite la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, anulados por el citado ATC 123/2017, que resolvió el incidente de ejecución promovido por el Gobierno. Este auto estimó el incidente de ejecución suscitado y declaró la nulidad de los actos impugnados al considerar que «al dar cauce a la tramitación de una proposición que pretende dotar de cobertura jurídica a la convocatoria y celebración de un referéndum de autodeterminación plasman la voluntad del Parlamento de Cataluña de eludir los procedimientos de reforma constitucional para llevar adelante su proyecto político de desconexión del Estado español y creación de un estado catalán independiente en forma de república, lo que supone "intentar una inaceptable vía de hecho (incompatible con el Estado social y democrático de Derecho



que se proclama en el art. 1.1 CE) para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica (SSTC 103/2008, FJ 4, y 259/2015, FJ 7)', lo que contravenía y menoscaba frontalmente los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016, de 19 de julio, 170/2016, de 6 de octubre, y 24/2017, de 14 de febrero».

La Fiscalía señala que le fue advertido a la mesa del Parlamento el incumplimiento de la referida STC 259/2015 en el escrito de reconsideración de los recurrentes en amparo. Igualmente, el vicepresidente segundo y los secretarios segundo y tercero de la mesa de la Cámara solicitaron que no se tramitaran las propuestas de resolución por la vulneración de lo resuelto por el Tribunal Constitucional, especialmente en la STC 259/2015, entre otras resoluciones, por lo que la mesa de la Cámara conocía que la tramitación de la iniciativa conllevaba no respetar lo resuelto por este tribunal.

Se añade, además, que el contenido de la iniciativa era manifiestamente contrario a los pronunciamientos de este tribunal a los que se ha hecho referencia y por las razones que se expresan en el ATC 181/2019, de 18 de diciembre que, aun posterior a los acuerdos, expone la contradicción del contenido de la resolución 546/XII con las ya mencionadas SSTC 259/2015, de 2 de diciembre o 136/2018, de 13 de diciembre, que declaró inconstitucionales y, por tanto, nulos los apartados 1 a 5 de la moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional, aprobada en la sesión de 5 de julio de 2018.

En consecuencia, la mesa del Parlamento debió cumplir la obligación de no admitir a trámite y no permitir su votación por el Pleno de la Cámara de las propuestas de resolución parlamentarias que fueron posteriormente incorporadas en la resolución 546/XII. Por el contrario, con su conducta, la mesa desconoció los mandatos jurisdiccionales del Alto Tribunal que no ignoraba, dada su notificación al Parlamento y la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de las resoluciones constitucionales, lo que conduciría a la nulidad de los acuerdos que han propiciado la resolución 546/XII del Parlamento de Cataluña.

Además, este incumplimiento, como indica la STC 46/2018, FJ 5, supone la vulneración del *ius in officium* de los parlamentarios que formularon reconsideración de dichos acuerdos, pues impide que puedan ejercer reglamentariamente sus funciones representativas ya que, en estas circunstancias, el ejercicio del cargo conllevaría no acatar lo resuelto por el Tribunal Constitucional e ignorar el art. 87.1 LOTC, menoscabándose indirectamente el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE) tal y como indica la doctrina constitucional al afirmar que «por el contrario, si cumplen su deber constitucional de respetar lo resuelto por este tribunal y no participan en ese procedimiento están desatendiendo las funciones representativas inherentes a su cargo. Esta disyuntiva supone condicionar el ejercicio de este derecho fundamental a que los parlamentarios violen el referido deber constitucional y esta condición no puede entenderse conforme con el artículo 23.2 CE, que garantiza a los cargos públicos el legítimo ejercicio de sus funciones. Por otra parte, la participación en estos procedimientos, aunque sea para votar en contra, supondría otorgar a la actuación de la cámara de una apariencia de legitimidad democrática que no cabe atribuirle sin menoscabar su propia función constitucional».

9. Por providencia de 8 de febrero de 2022, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

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

El presente recurso de amparo es promovido por don Carlos Carrizosa Torres y el resto de diputados y diputadas del grupo parlamentario Ciudadans del Parlamento de Cataluña contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 25 de septiembre

de 2019, por el que se admiten a trámite sendas propuestas de resolución en el marco del debate sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat —«Un acord per l'autodeterminació, l'amnistia i els drets civils i polítics», del subgrupo parlamentario CUP-Crida Constituent, y «Per una resposta de consens davant la sentència del judici al procés», de los grupos parlamentarios Republicà, Junts per Catalunya y el subgrupo parlamentario CUP-Crida Constituent—, contra el acuerdo de 26 de septiembre de 2019 que desestimó la petición de reconsideración frente al anterior y contra todas las decisiones y actuaciones del presidente del Parlamento tendentes a hacer efectivos dichos acuerdos. Los recurrentes imputan a los acuerdos de la mesa previamente citados la vulneración de su derecho al *ius in officium*, propio del cargo de parlamentario (art. 23.2 CE), porque entienden, en los términos en que se ha expuesto en los antecedentes, que dichos acuerdos y decisiones incumplieron resoluciones del Tribunal Constitucional, lo que comporta, conforme a la doctrina de las SSTC 46/2018 y 47/2018, de 26 de abril, que se produzca dicha vulneración.

La letrada del Parlamento de Cataluña solicita la desestimación del recurso, al entender que la mesa no vulneró el derecho invocado, limitándose a formular una interpretación restrictiva de las limitaciones que pueden imponerse a la actividad parlamentaria de los diputados proponentes, frente a las dudas interpretativas relativas a la constitucionalidad de la moción. El Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso y que se declare vulnerado el derecho fundamental de los demandantes a ejercer sus funciones representativas, de acuerdo con lo garantizado en el artículo 23.2 CE. Entiende que la contravención de la STC 259/2015 y demás resoluciones constitucionales citadas en sus alegaciones quedó confirmado en el ATC 181/2019, que resolvía el incidente de ejecución de la STC 259/2015 instado por el Gobierno respecto de la resolución 546/XII del Parlamento de Cataluña sobre la orientación política general del Govern, adoptada en el pleno celebrado el 26 de septiembre de 2019, y publicada en el «Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya» núm. 431, el 4 de octubre de 2019.

Así, la cuestión fundamental suscitada en el presente recurso de amparo reside en determinar si el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 25 de septiembre de 2019, por el que se admiten a trámite las propuestas ya citadas, y el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 26 de septiembre de 2019, que desestimó la reconsideración presentada por los miembros del grupo parlamentario recurrente, vulneraron el *ius in officium* de estos (art. 23.2 CE), e indirectamente el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

En cuanto a la queja de los recurrentes contra todas las decisiones y actuaciones del presidente del Parlamento tendentes a hacer efectivos dichos acuerdos, la falta de precisión de esta alegación, dado que no es misión del Tribunal reconstruir las demandas (ATC 291/1997, de 22 de julio, FJ 1; STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 2, entre otras), provoca que nuestro análisis se limite a examinar los problemas relacionados con los acuerdos de la mesa mencionados en relación con los derechos del art. 23 CE.

## 2. Sobre la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo.

La especial trascendencia constitucional de este amparo no ha sido puesta en cuestión por ninguno de los intervinientes, al tratarse de un amparo parlamentario (art. 42 LOTC) que, como han sostenido entre otras muchas las SSTC 10/2018, de 5 febrero, FJ 2, y 27/2018, de 5 de marzo, FJ 2, tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, porque el marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, es más estrecho, al carecer de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados. La doctrina de los *interna corporis acta*, que sustenta este marco de garantías, y según la cual determinados actos parlamentarios no pueden ser objeto de control por los tribunales ordinarios, ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas (art. 23. 2 CE) y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos

a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23. 1 CE), 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).

Además, debe aprovecharse la ocasión para consolidar los criterios contenidos en las SSTC 46/2018, de 26 de abril; 47/2018, de 26 de abril; 96/2019, de 15 de julio; 115/2019, de 16 de octubre; 128/2019, de 11 de noviembre, y 184/2021, de 28 de octubre, FJ 11, en relación con el alcance de los efectos de una resolución de este tribunal respecto de la potestad excepcional de las mesas de inadmitir una iniciativa parlamentaria por ser contraria a decisiones constitucionales previas.

3. El *ius in officium* en relación con las obligaciones de tramitación de las iniciativas parlamentarias por los órganos del Parlamento.

Entrando ya en el fondo del asunto este tribunal debe decidir si la admisión a trámite por la mesa del Parlamento de las propuestas de resolución ya citadas y transcritas en los antecedentes de esta sentencia, traen causa de 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, declarada nula por inconstitucional por la STC 259/2015 y, suponen, por tanto, el incumplimiento directo de dicha sentencia y de posteriores pronunciamientos de este tribunal relativos a otros acuerdos del Parlamento, que han sido considerados contrarios a la Constitución por reiterar lo ya dicho en aquella resolución. Si es así, la admisión y tramitación por la mesa del Parlamento de las dos propuestas de resolución citadas vulnerarían el artículo 23.2 CE puesto que dicha actuación atacaría facultades que conforman el núcleo de la función representativa de los diputados demandantes (art. 23.2 CE) e, indirectamente, el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

Para resolver el presente recurso de amparo es preciso, pues, analizar si forma parte del *ius in officium* de los parlamentarios el derecho a que no se tramiten iniciativas parlamentarias que incurran en graves infracciones constitucionales y cuya tramitación conlleve incumplir el deber de respetar las resoluciones del Tribunal Constitucional directamente atinentes a su contenido.

El Tribunal ha sostenido en diferentes ocasiones que «[e]n el contenido del derecho enunciado en el art. 23.2 CE no se encuentra lo que habría que llamar "derecho fundamental a la constitucionalidad" de las iniciativas parlamentarias o, incluso, de los acuerdos o normas a que aboquen», pues tal contenido «no solo difuminaría los contornos del derecho instituido en aquel precepto, sino que alteraría al propio tiempo la propia configuración del recurso de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional» (SSTC 107/2016, FJ 3; 108/2016, FJ 3; y 109/2016, FJ 4; todas ellas, de 7 de junio). Por ello, de acuerdo con la jurisprudencia que se acaba de citar, no vulnera el derecho fundamental reconocido por el artículo 23.2 CE que las mesas admitan a trámite iniciativas cuyo contenido pudiera no ser conforme a la Constitución, ni siquiera en los casos en los que las contradicciones en las que pudieran incurrir fueran palmarias y evidentes.

Ahora bien, la inconstitucionalidad palmaria y evidente se ha considerado un supuesto en el que, por excepción, la mesa puede inadmitir la iniciativa sin vulnerar, por ello, el derecho al *ius in officium* de los parlamentarios que la promueven (SSTC 95/1994, de 21 de marzo, FJ 2; 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4; 107/2016, FJ 3; 108/2016, FJ 3, y 109/2016, FJ 4, y ATC 24/2017, de 14 de febrero, FJ 10). Este supuesto, que se refiere únicamente a la facultad de la mesa de rechazar iniciativas parlamentarias, es excepcional, pues afecta al ejercicio del derecho de iniciativa de los parlamentarios y esta facultad integra al núcleo mismo de la representación (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3). Por esta razón, solo en aquellos casos en los que

la contradicción con la Constitución sea clara e incontrovertible podrá inadmitirse la iniciativa por este motivo, sin vulnerar por ello el derecho fundamental que consagra el artículo 23.2 CE. En los demás casos, la inadmisión de la iniciativa fundada en su supuesta inconstitucionalidad conlleva una restricción injustificada del derecho de los parlamentarios a promover iniciativas parlamentarias, siendo esto incompatible con el referido derecho fundamental al ejercicio de su cargo que garantiza el artículo 23.2 CE.

Por el contrario, en aquellos supuestos en los que la mesa admita a trámite una iniciativa, esta decisión no podrá, en principio, considerarse lesiva del derecho *ius in officium* de los parlamentarios aunque tal iniciativa incurra en evidentes infracciones constitucionales (SSTC 107/2016, FJ 3; 108/2016, FJ 3; y 109/2016, FJ 4) pues, por manifiestas que sean las vulneraciones de la Constitución que pueda contener, su admisión a trámite ni impide a los parlamentarios el ejercicio de su cargo público, ni conlleva una restricción del mismo, ya que, como regla general, la inconstitucionalidad de la iniciativa admitida a trámite no incide en el ejercicio de sus funciones representativas.

Como tuvo ocasión de determinarse en la STC 46/2018 es distinto el caso «en el que la decisión de la mesa de admitir a trámite una propuesta constituya un incumplimiento manifiesto de lo ya resuelto por el Tribunal Constitucional. Todos los poderes públicos, incluidas las cámaras legislativas, están obligados "al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva" (art. 87.1 LOTC) al ser esta "la consecuencia obligada de la sumisión a la Constitución de todos los poderes públicos" (art. 9.1 CE) (STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 10; ATC 24/2017, de 14 de febrero, FJ 9; también AATC 123/2017, de 19 de septiembre, FJ 8, y 6/2018, de 30 de enero, entre otras resoluciones). El debido respeto a las resoluciones del Tribunal Constitucional y, en definitiva, a la Constitución que incumbe a todos los ciudadanos y cualificadamente a los cargos públicos les impide participar en un procedimiento parlamentario que tenga como objeto tramitar una iniciativa que de forma manifiesta desobedezca una decisión de este tribunal. Es, por tanto, el incumplimiento patente de este deber lo que determina que la mesa, al admitir la propuesta, incurra en las referidas vulneraciones constitucionales, no el contenido material de la iniciativa» (FJ 5).

En esta línea, «el incumplimiento de respetar lo resuelto por este tribunal por parte de la mesa tiene una incidencia directa en el *ius in officium* de los miembros de la cámara, pues si los parlamentarios participan en la tramitación de una iniciativa que contraviene de modo manifiesto un pronunciamiento de este tribunal infringen también el deber de acatar la Constitución (art. 9.1 CE) y de cumplir lo que este tribunal resuelva (art. 87.1 LOTC). Por el contrario, si cumplen su deber constitucional de respetar lo resuelto por este tribunal y no participan en ese procedimiento están desatendiendo las funciones representativas inherentes a su cargo. Esta disyuntiva supone condicionar el ejercicio de este derecho fundamental a que los parlamentarios violen el referido deber constitucional y esta condición no puede entenderse conforme con el artículo 23.2 CE, que garantiza a los cargos públicos el legítimo ejercicio de sus funciones. Por otra parte, la participación en esos procedimientos, aunque sea para votar en contra, supondría otorgar a la actuación de la cámara de una apariencia de legitimidad democrática que no cabe atribuirle sin menoscabar su propia función constitucional. Por ello, la salvaguarda de los bienes constitucionales protegidos conlleva que la tramitación de iniciativas que incumplan manifiestamente las decisiones del Tribunal Constitucional vulnere no solo el artículo 87.1 LOTC y el artículo 9.1 CE, sino también el artículo 23 CE, pues en relación con esa concreta iniciativa los parlamentarios no podrían ejercer legítimamente las funciones representativas propias de su cargo» (STC 46/2018, FJ 5).

Lo determinante para apreciar que la mesa de la cámara, al admitir a trámite la iniciativa, ha incumplido el deber constitucional de acatar lo resuelto por este tribunal (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC) y, por este motivo, ha vulnerado el derecho al *ius in officium* de los parlamentarios, es que concurren dos elementos: a) que la decisión de admisión a trámite conlleve un incumplimiento de lo previamente decidido por el Tribunal y b) que la

mesa tramite la iniciativa a sabiendas de que existe una resolución de este tribunal que le 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 esa iniciativa parlamentaria sea aplicación de un acto o norma anterior que haya sido declarado inconstitucional» (STC 46/2018, FJ 6). En tales casos, y a salvo de la concurrencia de excepciones ya señaladas por nuestra doctrina (STC 115/2019, FJ 7), existe un deber de la mesa de inadmitir a trámite la iniciativa presentada, en cuanto que el control material de la misma viene expresamente exigido por un mandato jurisdiccional que impone esa obligación.

#### 4. Aplicación de la doctrina a la solución del caso concreto.

Lo dicho hasta ahora nos lleva a concluir que en el actual amparo concurren los dos condicionantes que, en situaciones excepcionales, imponen a las mesas de las asambleas autonómicas, en este caso, a la mesa del Parlamento, una obligación, y no solo una facultad, de inadmitir a trámite determinadas iniciativas vinculadas con otras sobre las que ya se haya pronunciado este tribunal.

En primer lugar, la mesa del Parlamento de Cataluña, al admitir y tramitar las propuestas de resolución, que después quedarían recogidas en la resolución 546/XII del Parlamento, incumplió el deber de no realizar actuaciones que traigan causa de resoluciones o normas declaradas inconstitucionales y nulas por este tribunal. El contenido objetivamente contrario a la Constitución de las propuestas de resolución no era difícil de constatar, a la vista de los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015 y en los AATC 141/2016, 170/2016, 24/2017, 123/2017 y 124/2017, así como en las SSTC 114/2017 y 136/2018.

Específicamente, de varios de los autos citados en el párrafo anterior se deriva que sobre la mesa pesaba el mandato de no dar curso a iniciativas como las dos que son objeto del presente recurso de amparo.

Así, en el ATC 170/2016, FJ 6, se afirmó que la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña, también referida al proceso constituyente en Cataluña, «desatiende los pronunciamientos derivados de la STC 259/2015, por la que se declaró inconstitucional y nula la resolución del Parlamento de Cataluña I/XI, así como los mandatos contenidos en el ATC 141/2016, que estimó el incidente de ejecución promovido contra la resolución 5/XI de la misma cámara, en lo que se refiere a la creación de la comisión de estudio del proceso constituyente [...] El Parlamento de Cataluña elude los pronunciamientos de la STC 259/2015 e *ignora las advertencias del ATC 141/2016*» (la cursiva es nuestra).

El fallo de dicho ATC 170/2016 acordó «[n]otificar personalmente el presente auto a la presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la mesa del Parlamento y al secretario general del Parlamento, así como al presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, con la advertencia de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a dar cumplimiento a la resolución 263/XI y de *su deber de impedir* o paralizar cualquier iniciativa, jurídica o material, que directa o indirectamente suponga ignorar o eludir la nulidad de dicha resolución, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de incumplimiento de lo ordenado por este tribunal» (la cursiva es nuestra). Igualmente, acordó «deducir testimonio de particulares para que el Ministerio Fiscal, si lo estima procedente, ejerza las acciones que correspondan ante el Tribunal competente, acerca de la eventual responsabilidad en que hubieran podido incurrir la presidenta del Parlamento de Cataluña, doña Carme Forcadell i Luis y, en su caso, cualesquiera otras personas, por incumplir el mandato del párrafo primero del

art. 87.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en relación con los hechos objeto del presente incidente de ejecución».

De forma similar, el ATC 24/2017, de 14 de febrero, estimó el tercer incidente de ejecución de la STC 259/2015, referido a la resolución 306/XI, respecto de la que el Tribunal apreció que «[i]nsiste en introducir en el ordenamiento jurídico con apariencia de validez (como ya hicieran las anuladas resoluciones 1/XI y 263/XI, así como la resolución 5/XI, sobre la que este tribunal realizó las pertinentes advertencias en su ATC 141/2016) un objeto específico: el proceso constituyente en Cataluña».

En el fallo de dicho ATC 24/2017 también se acordó la notificación personal «a la presidenta del Parlamento de Cataluña y a los demás miembros de la mesa del Parlamento y al secretario general del Parlamento, así como al presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, con la advertencia de *abstenerse de realizar* cualesquiera actuaciones tendentes a dar cumplimiento a la resolución 306/XI en los apartados anulados y de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa, jurídica o material, que directa o indirectamente suponga ignorar o eludir la nulidad de esos apartados de dicha resolución, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de incumplimiento de lo ordenado por este tribunal» (la cursiva es nuestra). De igual manera, se acordó deducir testimonio de particulares respecto de la presidenta del Parlamento y de los miembros de la mesa que habían votado a favor de la resolución impugnada.

En segundo lugar, la mesa conocía los pronunciamientos que se acaban de citar y la contradicción evidente con las resoluciones propuestas dado que así se lo hicieron notar los recurrentes en su escrito de reconsideración y así se lo advirtieron tres miembros de la mesa. En consecuencia, la decisión de la mesa de la Cámara constituye un manifiesto incumplimiento de su deber de respetar lo resuelto por este tribunal (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC).

La contradicción a la que se hace referencia en el párrafo anterior, ha sido puesta de relieve de forma expresa por el Tribunal Constitucional en el ATC 181/2019, de 18 de diciembre. Esta decisión es posterior a las resoluciones del Parlamento impugnadas en el presente amparo y, por tanto, no pueden servir de parámetro para enjuiciar su constitucionalidad. Sin embargo, en dicho auto se resolvía el incidente de ejecución formulado por el Gobierno de la Nación respecto de determinados incisos de los apartados I.1, I.2, I.3 y I.4 de la resolución 546/XII del Parlamento de Cataluña de 26 de septiembre de 2019, «sobre la orientación política general del Govern» objeto de este amparo, y, por tanto, no cabe soslayar su argumentación y su fallo como referencia de refuerzo de nuestra actual decisión, en la medida en que incide en la idea de contradicción evidente entre las resoluciones en cuya tramitación se pronuncian las decisiones objeto del presente recurso de amparo, y pronunciamientos previos del Tribunal.

En el ATC 181/2019 este tribunal concluyó declarar la nulidad de los incisos impugnados.

a) Estos apartados fueron declarados inconstitucionales porque dicha resolución suponía una nueva muestra de que la cámara catalana «ha desatendido una vez más las reiteradas advertencias de este tribunal de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga alterar unilateralmente el marco constitucional o incumplir las resoluciones de este tribunal, al aprobar los apartados I.1, I.2, I.3 y I.4 de la resolución 546/XII, en los incisos a los que se contrae el presente incidente de ejecución. De esta suerte la cámara autonómica apela de nuevo a un entendimiento del principio democrático objetivamente contrario a la Constitución» (ATC 181/2019, FJ 9).

Los incisos impugnados y declarados inconstitucionales son los siguientes (en la versión en castellano aportada en su momento, y no controvertida, por la abogacía del Estado):

«l. Derechos y libertades.

1.1 Defensa del estado de derecho y de los derechos civiles y políticos.

17. El Parlamento de Cataluña, más allá de las legítimas y diversas posiciones ideológicas, defiende la necesidad de garantizar en Cataluña el conocimiento y el reconocimiento de los principios democráticos esenciales, los derechos sociales, civiles y políticos, en especial el derecho a la autodeterminación, y rechaza la criminalización y la judicialización en el campo político.

[...]

1.2 Diálogo con el Gobierno del Estado.

20. El Parlamento de Cataluña reitera el reconocimiento del derecho inalienable del pueblo de Cataluña a la autodeterminación y la voluntad de ejercerlo con plenitud.

[...]

1.3 Respuesta de consenso ante la sentencia del juicio al proceso.

23. El Parlamento de Cataluña se ratifica en la defensa del ejercicio del derecho a la autodeterminación como instrumento de acceso a la soberanía del conjunto del pueblo de Cataluña.

[...]

26. El Parlamento de Cataluña, una vez conocida la sentencia del Tribunal Supremo, si esta es condenatoria:

[...]

b) Se conjura a liderar una respuesta institucional a la sentencia basada en el respeto, la garantía y la defensa de los derechos fundamentales civiles y políticos, de las libertades y del ejercicio del derecho de autodeterminación y en el respeto de la democracia, conjuntamente con el resto de instituciones democráticas de Cataluña.

[...]

1.4 Reconocimiento y ejercicio del derecho de autodeterminación y exigencia de la amnistía.

28. El Parlamento de Cataluña constata que la construcción de una república independiente es un objetivo legítimo y deseado por cada vez más ciudadanos de los países catalanes. Es obligación de todas las fuerzas políticas y sociales democráticas construir y articular los más amplios consensos y garantizar que las instituciones públicas pongan al alcance de la ciudadanía todas las herramientas para que este objetivo sea realizable en el marco del reconocimiento y el ejercicio del derecho a la autodeterminación de los pueblos, reconocido por la Declaración universal de derechos humanos y el Pacto internacional de los derechos civiles y políticos.

29. El Parlamento de Cataluña reconoce que Cataluña ejerció el derecho de autodeterminación en el referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017, celebrado en un marco de amenazas y de represión ejercidas por el Estado español antes, durante y después del referéndum, y constata que fue la violencia física, ambiental y jurídica ejercida por el Estado español que impidió la celebración de la votación en las mejores condiciones de normalidad democrática y que, en lugar de perseguir a los culpables de aquella violencia, se ha encarcelado y forzado al exilio muchos de los responsables de un referéndum legítimo y legal.

30. El Parlamento de Cataluña constata que, ante la incapacidad y la imposibilidad de materializar el ejercicio de la autodeterminación en Cataluña en octubre de 2017, y

ante la falta de acuerdos amplios en los años posteriores, es responsabilidad de las fuerzas democráticas del país, y también de sus instituciones, buscar soluciones democráticas que den respuesta a la aspiración popular de ejercer este derecho. Estas soluciones pasan por el reconocimiento de las vías de ejercicio de la autodeterminación de que dispone el pueblo catalán y también de las vías que ya ha ejercido de manera legítima.

31. El Parlamento de Cataluña se reafirma, de acuerdo con la resolución 1/XI de 2015 y con el apartado 1.2.6 de la resolución 534/XII de 2019, en su carácter plenamente soberano; rechaza las imposiciones antidemocráticas de las instituciones del Estado español y, en especial, de su Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo, y, consiguientemente, afirma la legitimidad de la desobediencia civil e institucional como instrumentos en defensa de los derechos civiles, políticos y sociales que puedan ser lesionados.

32. El Parlamento de Cataluña reconoce que el ejercicio del derecho de autodeterminación va necesariamente ligado a la defensa y la exigencia de una amnistía total y considera que, como parte inseparable del programa orientado al reconocimiento y al ejercicio del derecho colectivo del pueblo a la autodeterminación, la amnistía debe anular todas las causas judiciales impulsadas contra personas que hayan sido procesadas, juzgadas, detenidas o encarceladas por defender derechos políticos, sociales o civiles, desde el derecho de autodeterminación hasta el derecho de huelga, en el marco de una legislación de excepción contra los derechos civiles y políticos, como la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, llamada 'ley mordaza', la legislación antiterrorista o cualquier otro dispositivo jurídico. [...]

33. El Parlamento de Cataluña reconoce que Cataluña pertenece a una realidad nacional más amplia, la de los países catalanes, e insta a la apertura de un proceso de diálogo y concertación con los agentes políticos, sociales, económicos y culturales del conjunto del ámbito nacional, y también con sus instituciones, para prever, concretar y, eventualmente, consensuar las vías de reconocimiento y ejercicio de la soberanía y del derecho de autodeterminación en todo el ámbito de los Países Catalanes.

34. El Parlamento de Cataluña manifiesta que el ejercicio del derecho a la autodeterminación debe comportar un debate profundo sobre el modelo político, institucional, económico, social y cultural del conjunto del país. Por ello, y de acuerdo con los debates que puedan tener lugar con relación a los contenidos, las formas y los objetivos de las alianzas internacionales que el pueblo catalán pueda establecer, es también imprescindible debatir y eventualmente tomar una decisión sobre la pertenencia o no a las diferentes organizaciones internacionales, empezando por España, pero también en relación con la Unión Europea, a la Unión Monetaria y Económica de la Unión Europea, en la OTAN y otros organismos internacionales.

35. El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno de la Generalidad a impulsar un acuerdo nacional por la amnistía, la autodeterminación y los derechos civiles y políticos, abierto a todos los agentes políticos, sociales y culturales de los Países Catalanes, que tenga como finalidad agrupar todas las fuerzas partidarias de la democracia, con el objetivo de asentar los consensos necesarios para lograr la amnistía de todas las personas perseguidas por el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales, y fijar las vías para concretar el ejercicio del derecho de autodeterminación en el plazo más breve posible».

La propuesta de resolución «Per una resposta de consens davant la sentència del judici al procés», objeto de la tramitación de la mesa que ahora se impugna, recoge de forma literal en sus números 3 y 7, los correspondientes números 23 y 26 y 29 de la resolución 546/XII del Parlamento. En cuanto a la propuesta de resolución «Un acord per l'autodeterminació, l'amnistia i els drets civils i polítics», el contenido de sus apartados 1 a 8 queda literalmente reproducido en los apartados I.4 núms. 28 a 35, respectivamente, de la resolución 546/XII.

b) El ATC 181/2019 declaró la nulidad de los incisos citados, incluidos en la resolución 546/XII, de 26 de septiembre de 2019, sobre la base del argumento que se



sintetiza en el FJ 6 del citado auto: «la resolución 546/XII se trata [...] de un acto parlamentario que, sin perjuicio de su veste política, tiene también una indudable naturaleza jurídica; pone fin, asimismo, a un procedimiento parlamentario, pues constituye una manifestación acabada de la voluntad de la cámara de dar continuidad al proceso secesionista. [...] La resolución 546/XII [r]eitera la resolución 1/XI, anulada por la STC 259/2015, e insiste en su propósito de ejercer el llamado "derecho a la autodeterminación como instrumento de acceso a la soberanía del conjunto del pueblo de Cataluña", en absoluta contradicción con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, como este tribunal ya declaró en la citada STC 259/2015 y reiteró en sus AATC 170/2016, FJ 6, y 24/2017, FJ 7, así como en la STC 136/2018, FJ 7».

En efecto, respecto de los incisos impugnados y que se recogen en las propuestas de resolución objeto del presente amparo, en el auto se afirmaba que:

«El Parlamento de Cataluña [...] "se ratifica en la defensa del ejercicio del derecho de autodeterminación como instrumento de acceso a la soberanía del conjunto del pueblo de Cataluña" (apartado I.3, 23), al tiempo que afirma que "Cataluña ejerció el derecho de autodeterminación en el referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017", que califica como "referéndum legítimo y legal" (apartado I.3, 29).

El Parlamento de Cataluña [...] advierte que, en caso de que el Tribunal Supremo dicte sentencia condenatoria (en la causa especial núm. 20907-2017, se entiende), "se conjura a liderar una respuesta institucional a la sentencia", en defensa, entre otros extremos, "del ejercicio del derecho de autodeterminación" (apartado I.3, 26).

Asimismo, declara la cámara autonómica la pertenencia de Cataluña "a una realidad nacional más amplia, la de los Países Catalanes", para los que también reclama la soberanía y el derecho de autodeterminación (apartado I.4, 28 y 33), al tiempo que reivindica una "amnistía total" para las personas que hayan sido procesadas, juzgadas, detenidas o encarceladas por la defensa del derecho de autodeterminación (apartado I.4, 32), instando al Gobierno de la Generalitat "a impulsar un acuerdo nacional [...] abierto a todos los agentes políticos, sociales y culturales de los Países Catalanes, [...] para lograr la amnistía de todas las personas perseguidas por el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales, y fijar las vías para concretar el ejercicio del derecho de autodeterminación en el plazo más breve posible" (apartado I.4, 35). En fin, tras referirse de nuevo a este pretendido derecho, el Parlamento de Cataluña se refiere a las "alianzas internacionales que el pueblo de Cataluña pueda establecer" y a la conveniencia de decidir sobre su "pertenencia o no a las diferentes organizaciones internacionales, empezando por España" (apartado I.4, 34).»

Resuelve el auto, todavía en su fundamento jurídico 6:

«[E]n frontal contradicción con lo resuelto por la STC 259/2015, el Parlamento de Cataluña reitera la anulada resolución 1/XI e insiste en proclamarse como parlamento "plenamente soberano". Partiendo de esa premisa, "reafirma" y "ratifica" su "compromiso" ante el "pueblo de Cataluña" de ejercer "el derecho a la autodeterminación", como instrumento para alcanzar la independencia de Cataluña, al tiempo que afirma la pertenencia de Cataluña "a una realidad nacional más amplia, la de los Países Catalanes", a los que también extiende la reclamación de ese pretendido derecho de autodeterminación. Como se ha declarado en las SSTC 42/2014, FJ 3; 259/2015, FFJJ 4 a 7; 114/2017, FJ 5, y 136/2018, FJ 7, para alusiones semejantes en las resoluciones parlamentarias allí enjuiciadas, la afirmación por un poder público de la condición de soberano del "pueblo" de una comunidad autónoma supone la simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside únicamente en el conjunto del pueblo español, por lo que no cabe atribuir su titularidad a ninguna fracción o parte del mismo. [...]

Asimismo, la afirmación en la resolución 546/XII de que "Cataluña ejerció el derecho de autodeterminación en el referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017",

calificado de "legítimo y legal" no solo contraviene la STC 259/2015, sino también lo resuelto por las SSTC 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero, y la STC 90/2017, de 5 de julio, así como, más concretamente, por la STC 114/2017, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, denominada "del referéndum de autodeterminación" (y también por las SSTC 120/2017, 121/2017, y 122/2017, todas ellas de 31 de octubre, que se remiten a lo razonado en la citada STC 114/2017).»

En fin, al igual que sucedía con la resolución 1/XI, el contenido de los apartados I.3 y I.4 de la resolución 546/XII, que recogen los apartados citados de las propuestas de resolución ahora impugnadas, «incide directamente sobre cuestiones reservadas en su tratamiento institucional al procedimiento de reforma constitucional del artículo 168 CE» (ATC 181/2019, FJ 6 *in fine*), como se puso de manifiesto en la STC 259/2015, FJ 7. Y, por todo ello, concluye que «[e]l Parlamento de Cataluña vuelve así a «desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución» (STC 259/2015, FJ 4), vulnerando «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). Rechaza "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" (STC 259/2015, FJ 6). El Parlamento de Cataluña pretende una vez más "erigirse en fuente de legitimidad jurídica y política, hasta arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad"; lo que implica socavar su propio fundamento constitucional y estatutario (arts. 1 y 2.4 EAC), "al sustraerse de toda vinculación a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico", e infringe "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)» (ATC 181/2019, FJ 6).

## 5. Conclusión.

Se concluye que el *ius in officium* de los diputados y las diputadas recurrentes (art. 23.2 CE) ha sido vulnerado. La admisión de las propuestas 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. Además, indirectamente se ha vulnerado el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE). La vulneración de este derecho fundamental determina, en efecto, la de los derechos de los ciudadanos de Cataluña a participar, mediante la representación política, en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) y afecta a la función propia del Parlamento de Cataluña, pues este ostenta la representación del pueblo de Cataluña (art. 55.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) y no la de determinadas fuerzas políticas, aunque sean mayoritarias. A este respecto, debe señalarse que el grupo parlamentario de Ciutadans, en la legislatura XII del Parlamento, era la fuerza con mayor representación en la cámara, treinta y seis escaños, aunque se encontraba en la oposición por haber conformado las fuerzas independentistas una coalición de gobierno que había obtenido la confianza de la mayoría del Parlamento.

Por ello, la admisión a trámite de las propuestas de resolución fue lesiva del derecho que consagra el artículo 23.2 CE.

Las consideraciones anteriores conducen a otorgar el amparo solicitado y, en consecuencia, a reconocer a los recurrentes que los acuerdos impugnados han vulnerado su *ius in officium* y a declarar la nulidad de dichos acuerdos. Todo ello, teniendo en cuenta que el ATC 181/2019, de 18 de diciembre, en su parte dispositiva, como consecuencia de la estimación del incidente de ejecución formulado por el Gobierno declaró la nulidad de los incisos 17 del apartado I.1, 20 del apartado I.2, 23 y 26 del

apartado I.3, y 28 a 35 del apartado I.4 de la resolución 546/XII del Parlamento de Cataluña, de 26 de septiembre de 2019.

#### 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 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 Mimbbrero, 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, doña Maialen Fernández Cabezas, diputados y diputadas 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), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2.º Restablecer a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 25 de septiembre de 2019, por los que calificó y admitió a trámite las propuestas de resolución: «Un acord per l'autodeterminació, l'amnistia i els drets civils i polítics», del subgrupo parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent, y «Per una resposta de consens davant la sentència del judici al procés», de los grupos parlamentarios Republicà, Junts per Catalunya y subgrupo parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent, y de 26 de septiembre de 2019, que desestimó la petición de reconsideración del anterior acuerdo de admisión.

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

Dada en Madrid, a ocho de febrero de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Santiago Martínez-Vares García.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos respecto de la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 6205-2019*

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la sentencia, manifiesto mi discrepancia con parte de su fundamentación jurídica y con el fallo, que, en mi opinión, hubiera debido ser parcialmente estimatorio.

I. Precisiones iniciales.

a) El objeto del presente recurso de amparo son dos acuerdos de la mesa por los que calificaron y admitieron a trámite dos propuestas de resolución distintas y el acuerdo por el que se desestimó la reconsideración de estas decisiones

1. Se impugnan dos acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 25 de septiembre de 2019, por los que se calificaron y admitieron a trámite las propuestas de resolución: (i) «Per una resposta de consens davant la sentència del judici al procés» de los grupos parlamentarios Republicà, Junts per Catalunya y subgrupo parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent, y (ii) «Un acord per l'autodeterminació, l'amnistia i els drets civils i polítics» del subgrupo parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent.

Se recurre también el acuerdo de 26 de septiembre que desestimó la reconsideración de los acuerdos anteriores.

Estas resoluciones son independientes entre sí y fueron admitidas, como se acaba de indicar, de forma separada.

b) La resolución definitiva aprobada por la cámara es única.

2. El contenido de una y otra propuesta de resolución en su integridad se incorporó finalmente a la resolución del Parlamento de Cataluña 546/XII, sobre la orientación política general del Gobierno. La primera propuesta de resolución «Per una resposta de consens [...]» se integró en los apartados 1.3, párrafos 23 a 27 y la segunda propuesta «Un acord per la autodeterminació [...]» quedó recogida en los apartados 1.4, párrafos 28 a 35 de la citada resolución 546/XII.

c) El incidente de ejecución.

3. El Gobierno formuló un incidente de ejecución de la STC 259/2015 al considerar que la referida resolución del Pleno de la Cámara (la resolución núm. 546/XII) constituía un incumplimiento de lo acordado por el Tribunal en la sentencia citada. Este incidente de ejecución no se formuló contra la resolución 546/XII en su totalidad, sino solo en relación con algunos de sus incisos o párrafos:

(i) Del apartado 1.3 (que incorpora el contenido de la propuesta de resolución «Resposta de consens davant la sentència del judici al procés») se impugnaron únicamente los párrafos 23 y 26 b), que se corresponden con los apartados 3 y 7 de la propuesta de resolución. El resto de sus párrafos no fueron, por tanto, impugnados en el incidente de ejecución.

(ii) El apartado 1.4 (que incorpora el contenido de la propuesta de resolución «Reconeixement i exercici del dret d'autodeterminació i exigència de l'amnistia») se impugnó en su totalidad (párrafos 28 a 35).

d) El ATC 181/2019 resolutorio del incidente de ejecución.

4. El ATC 181/2019, de 18 de diciembre, que resolvió un incidente de ejecución interpuesto por el Gobierno, anuló los incisos recurridos de los apartados 1.3 y 1.4 de la citada resolución 546/XII.

El ATC 181/2019 no resuelve sobre los acuerdos de admisión a trámite por la mesa de las propuestas de resolución a que se refiere el recurso de amparo ahora enjuiciado, sino sobre los apartados impugnados de una resolución distinta (la resolución definitiva núm. 546/XII), aunque esta resolución incorpora a su contenido (apartados 1.3 y 1.4) las propuestas de resolución admitidas a trámite por los acuerdos impugnados en el presente recurso de amparo. No obstante, como se acaba de señalar, del apartado 1.3 de la resolución definitiva, que recoge la propuesta «Resposta de consens davant la sentència del judici al procés», solo se suscitó el incidente de ejecución en relación con

los apartados 23 y 26 b), que son los equivalentes a los apartados 3 y 7 de aquella propuesta.

Lo decidido por el Tribunal en el referido auto se separa sustancialmente de lo que corresponde decidir en este recurso de amparo, pues:

(i) En el ATC 181/2019 se examinó una resolución del Pleno y en el presente recurso se examinan los acuerdos de la mesa admitiendo dos propuestas de resolución distintas cuyo contenido se incorporó a aquella.

(ii) El incidente de ejecución resuelto por el ATC 181/2019 analizó los párrafos de la resolución 546/XII impugnados tomando en consideración esta resolución en su conjunto. Los diferentes apartados que la integran conforman una única resolución y, por tanto, sus distintas partes fueron interpretadas atendiendo al contenido de esta resolución en su totalidad.

II. Motivos de mi discrepancia parcial con la decisión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia.

5. Mi discrepancia se refiere no a la doctrina que se enuncia en su fundamento jurídico 3, que comparto plenamente, sino a la aplicación de esta doctrina al presente caso que se efectúa en el fundamento jurídico 4.

a) El alcance de las facultades de control constitucional por parte de la mesa.

6. El Tribunal ha establecido –como se pone de manifiesto en el fundamento jurídico 3 de la sentencia– que, en principio, no puede considerarse contraria al *ius in officium* de los parlamentarios la admisión a trámite de una iniciativa, aunque incurra en manifiestas infracciones de la Constitución, pues como regla general la inconstitucionalidad de la iniciativa admitida a trámite no incide en el ejercicio de sus funciones representativas. Esta regla, sin embargo, tiene una excepción: cuando la decisión de admisión a trámite constituya un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal. En tal caso, la admisión de la iniciativa pone a los parlamentarios en la tesitura de tener que optar entre cumplir su deber de acatar la Constitución (art.9.1 CE) y las decisiones del Tribunal (art. 87 LOTC) y no participar en ese procedimiento o ejercer su cargo público incumpliendo tales deberes. Por ello, el Tribunal ha sostenido que cuando concurren estas circunstancias se vulnera el art. 23 CE. Ahora bien, este supuesto es excepcional, pues para que pueda apreciarse que existe ese incumplimiento es preciso, como expone el citado fundamento jurídico 3 de la sentencia, que la mesa tramite la iniciativa a sabiendas de que existe una resolución de este tribunal que le impide darle curso.

En la STC 46/2018 se dijo que esto 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». Y las SSTC 115/2019 y 156/2019 consideraron que podía constituir un incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal reiterar el contenido de una resolución que previamente había sido anulada por el Tribunal cuando la reiteración de la norma o resolución anulada no se justificara en la concurrencia de nuevas circunstancias que pudieran justificar un cambio de criterio del Tribunal o cuando, por el tiempo transcurrido, pudiera entenderse que la tramitación de la iniciativa no tenía como objetivo eludir el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal.

Esta jurisprudencia se encuentra debidamente expuesta en el fundamento jurídico 3 de la decisión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, por lo que comparto plenamente este fundamento jurídico.

7. Discrepo, sin embargo, en la aplicación al presente caso de la referida doctrina. La decisión mayoritaria aprecia que existe un incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal Constitucional porque «[e]l contenido objetivamente contrario a la Constitución de las propuestas de resolución no era difícil de constatar, a la vista de los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015 y en los AATC 141/2016, 170/2016, 24/2017, 123/2017 y 124/2017, así como en las SSTC 114/2017 y 136/2018». También se sostiene que este incumplimiento se ha producido porque la mesa conocía dichos pronunciamientos y la evidente contradicción con las resoluciones propuestas, dado que así se lo hicieron notar los recurrentes en su escrito de reconsideración y así se lo advirtieron tres miembros de la mesa.

Esta conclusión podría conducir a entender que el Tribunal considera un incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal una decisión que sea manifiestamente contraria a la jurisprudencia constitucional. Si este párrafo se entendiera en tal sentido se estaría modificando la jurisprudencia constitucional. Este cambio jurisprudencial supondría no solo atribuir a las mesas de los parlamentos una función que constitucionalmente no les corresponde –ejercer un control previo de constitucionalidad–, sino también una limitación del debate parlamentario –solo podrían debatirse en la cámara aquellas cuestiones que a juicio de la mesa no fueran manifiestamente inconstitucionales–. Esta limitación no podría justificarse en el derecho al *ius in officium* de los parlamentarios, pues este derecho no se ve comprometido por debatir iniciativas manifiestamente inconstitucionales, salvo en los casos en los que la iniciativa que se debate haya sido previamente anulada o suspendida por el Tribunal (STC 46/2018).

No es necesario insistir sobre el valor capital que esto tiene para la salvaguarda de los principios de la democracia parlamentaria y del derecho de participación política.

b) Lo decidido en el ATC 181/2019 no es concluyente para decidir este recurso de amparo.

8. Tampoco comparto que se tome en consideración lo resuelto en el ATC 181/2019 para llegar a la conclusión de que la aprobación de los acuerdos impugnados conlleva un incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal. La decisión mayoritaria en la que se fundamenta la sentencia reconoce que este auto, al ser posterior a las resoluciones impugnadas, no puede considerarse parámetro de constitucionalidad. No obstante, afirma que ha de tomarse como «referencia de refuerzo de nuestra actual decisión la medida que incide en la idea de contradicción entre las resoluciones en cuya tramitación se pronuncian las decisiones objeto del presente recurso de amparo y pronunciamientos previos del Tribunal».

Estoy en desacuerdo con tal consideración. La cuestión que se plantea en este recurso de amparo no es determinar si la aprobación de la resolución definitiva (la resolución 546/XII) es o no conforme a la Constitución, sino si los acuerdos de la mesa que admitieron a trámite las propuestas cuyo contenido se incorporó a aquella incumplieron lo resuelto por el Tribunal Constitucional y, por este motivo, lesionaron el *ius in officium* de los recurrentes en amparo. Para que la lesión de este derecho fundamental se produzca, como sostiene la mayoría, es necesario que la mesa, cuando admitió tales propuestas, tuviera conocimiento de que estaba incumpliendo lo decidido por el Tribunal (una concreta resolución que le imponía un deber específico). Este incumplimiento no puede fundamentarse en la contravención del ATC 181/2019 porque en ese momento este auto no existía.

Si lo que quiere decirse es que el razonamiento del auto se acepta no como razón operativa, sino como razón auxiliar, es necesario explicar cuál es la razón motivadora que, independientemente de dicho auto, apoya como premisa principal la conclusión obtenida respecto de cada una de las propuestas de resolución que se consideran.

c) Sobre el contraste de los acuerdos impugnados con lo ordenado por el Tribunal Constitucional

9. (i) Por lo que se refiere a la propuesta «Per una resposta de consens davant la sentència del judici al procés» considero que no puede afirmarse que en el momento en que se aprobó esta propuesta su contenido fuera una reiteración de una resolución previamente anulada por el Tribunal, pues el Tribunal en ese momento no había anulado ninguna resolución que tuviera un contenido similar. La referencia que efectúa al derecho a la autodeterminación en sus apartados 3 y 7 no puede considerarse un incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal, pues lo que esta concreta propuesta sostiene es que

«3. El Parlamento de Cataluña se ratifica en la *defensa* del ejercicio del derecho a la autodeterminación como instrumento de acceso a la soberanía del conjunto del pueblo de Cataluña.

[...]

7. Una vez conocida la sentencia, si esta es condenatoria, el Parlamento de Cataluña se conjura en liderar una respuesta institucional a la sentencia basada en el respeto, la garantía y la *defensa* de los derechos fundamentales civiles y políticos, de las libertades y *del ejercicio del derecho de autodeterminación* y en el respeto de la democracia conjuntamente con el resto de las instituciones democráticas de Cataluña.»

En consecuencia, esta propuesta tiene como objeto *defender* un pretendido derecho a la autodeterminación, no llevar a cabo un proceso de «desconexión del Estado español» ni iniciar un proceso para la creación de un estado catalán independiente, como establecía la resolución 1/XI declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015. Ha de tenerse en cuenta que como establece la citada STC 259/2015, con cita de la STC 42/2014, la plena apertura de la norma fundamental para su revisión formal:

«[D]epara 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.»

d) Sobre la advertencia de los servicios jurídicos de la cámara y la que efectuaron algunos miembros de la mesa.

10. Por otra parte, los servicios jurídicos de la cámara (como consta en el acta de la sesión de la mesa que aprobó las propuestas ahora impugnadas) no pusieron objeción alguna a la admisión a trámite de la propuesta de resolución «Per una resposta de consens davant la sentència del judici al procés». El secretario general del Parlamento, entre otras advertencias respecto de otras proposiciones, advirtió a la mesa de que la propuesta «Un acord per l'autodeterminació, l'amnistia i els drets civils i polítics» incluía lo que podía constituir una reiteración de la resolución 1/XI declarada inconstitucional por la STC 259/2015. Sin embargo, esta advertencia no la formuló en relación con la otra propuesta que ahora se analiza.

Este dato tiene particular importancia en la cuestión planteada en este recurso pues, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional —esta jurisprudencia se expone en el fundamento jurídico 3 de la sentencia—, para poder apreciar que existe un incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal es preciso que «la mesa tramite la iniciativa a sabiendas de que existe una resolución del Tribunal que le impide darle curso». En este caso difícilmente puede aceptarse que la mesa era consciente de que estaba incumpliendo este deber al admitir la propuesta de resolución «Per una resposta de consens davant la sentència del judici al procés», dado que los servicios jurídicos de la cámara no consideraron que la aprobación de esta propuesta, a diferencia de lo que ocurrió con la

otra, suponía incumplir lo resuelto en la STC 259/2015 ni ninguna otra resolución del Tribunal.

11. Tampoco puede apreciarse que la mesa cuando adoptó esta decisión fuera consciente de que estaba incumpliendo su deber cumplir lo resuelto por el Tribunal porque algunos de los miembros de la mesa invocaran las SSTC 259/2015, 114/2017 y 136/2018 y los AATC 141/2016, 170/2016, 24/2017, 123/2017 y 124/2017 y porque estas resoluciones fueron alegadas por los recurrentes en su escrito de reconsideración. Para que pueda considerarse incumplido el deber de cumplir lo resuelto por el Tribunal es necesario que no se respete un mandato específico contenido en una concreta resolución. No basta con alegar la presunta inconstitucionalidad del contenido de la propuesta.

Con ello decae uno de los principales argumentos esgrimidos por los recurrentes para demostrar que la mesa era consciente de incumplir los mandatos del Tribunal Constitucional, pues las advertencias dirigidas a la mesa por tal motivo solo versaron sobre una concreta proposición de resolución (y, por otros motivos, sobre otras propuestas), pero no sobre la propuesta de resolución «Per una resposta de consens davant la sentència del judici al procés».

Por otra parte, en la demanda los recurrentes tratan de demostrar (mediante la constancia en el diario de sesiones del elevado número de diputados que no votaron, al margen de las abstenciones) que no participaron en la votación para aprobar la propuesta de resolución 1 del SGP CUP-Crida Constituent «Un acord per l'autodeterminació, l'amnistia i els drets civils i polítics», que era la propuesta que los servicios jurídicos de la cámara habían advertido que incluía una cláusula que podía constituir un incumplimiento de lo resuelto por la STC 259/2015, pero no ocurre lo mismo en relación con la otra propuesta a que se refiere su recurso.

12. Resulta, por tanto, que cuando la mesa admitió a trámite la propuesta «Per una resposta de consens davant la sentència del judici al procés», no existía una resolución del Tribunal que impidiera deliberar sobre una resolución que tuviera como objeto que el Parlamento de Cataluña pudiera dar una respuesta consensuada a la sentencia del «procés» ni existe elemento alguno que permita inferir que discutir la referida propuesta podía constituir un incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal.

e) Sobre el alcance del ATC 181/2019.

13. Frente a esta conclusión no puede argüirse que el ATC 181/2019 sí que apreció que los párrafos 23 y 26 b) apartado 1.3 de la resolución 546/XII –párrafos que incorporan los apartados 3 y 7 de la propuesta «Per una resposta de consens davant la sentència del judici al procés» impugnada en el presente recurso de amparo– fueron declarados inconstitucionales y nulos por estimar que constituían un incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal en la STC 259/2015. En mi opinión, esta consideración no resulta aplicable al presente recurso de amparo.

Efectivamente, en el citado auto el Tribunal estimó que dos apartados concretos de la propuesta que ahora se examina, los que se refieren a la defensa del derecho a la autodeterminación, contravenían los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016, 170/2016, 24/2017, 123/2017, y 124/2017, así como en otras resoluciones de este tribunal. Ahora bien, este juicio se efectuó, como ya he indicado, analizando el conjunto de los apartados impugnados de esta resolución. Las referencias contenidas en los párrafos 23 y 26 b) del apartado 1.3 de la resolución 546/XII pueden considerarse un incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal en la STC 259/2015 y en los autos dictados en ejecución de esta sentencia si se ponen en conexión con las consideraciones que efectúa esta resolución sobre el derecho a la autodeterminación en el apartado 1.4. Sin embargo, este juicio no era posible efectuarlo cuando se admitieron a trámite las resoluciones ahora impugnadas, pues, como se ha señalado, estas resoluciones eran distintas y, por tanto, su interpretación solo podía efectuarse



atendiendo a su propio contenido. No cabía tomar en consideración lo sostenido en otras resoluciones distintas, aunque también hubieran sido admitidas a trámite por la mesa.

El ATC 181/2019, al abordar el enjuiciamiento de la resolución 546/XII efectuó, sin distinciones ni matizaciones, un juicio conjunto de los apartados impugnados de esta resolución. Este tipo de análisis estaba justificado en ese caso porque procedía una interpretación global de todos los apartados que se habían incluido en una única resolución y que, por tanto, se integraban en el mismo acto. Las propuestas de resolución admitidas a trámite impugnadas en este proceso constitucional, por el contrario, eran autónomas y se correspondían a iniciativas diferentes con objetos distintos y provenientes de grupos diferentes (la propuesta que ahora se examina fue promovida por los grupos parlamentarios Republicà, Junts per Catalunya y subgrupo parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent, y la propuesta «Un acord per l'autodeterminació, l'amnistia i els drets civils i polítics» por el subgrupo parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent). En consecuencia, en aquel momento debía examinarse cada una de estas propuestas de forma separada y atendiendo únicamente a su propio tenor y no cabía, como en definitiva intenta el recurso y acepta la mayoría, una interpretación conjunta para decidir sobre la admisibilidad o la inadmisibilidad de cada una de ellas en función de las demás.

14. La resolución 546/XII y los acuerdos ahora impugnados son actos distintos cuyo enjuiciamiento no puede efectuarse atendiendo a los mismos parámetros, aunque un aspecto muy parcial de su contenido sea relativamente similar.

f) Sobre el distinto contenido del ATC 181/2019 y del presente recurso de amparo.

15. En relación con la propuesta de resolución «Per una resposta de consens davant la sentència del judici al procés», la decisión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia declara la nulidad de su admisión a trámite en su integridad, no solamente respecto de los apartados 3 y 7, que son los equivalentes a los parágrafos 23 y 26 b) impugnados de la resolución 546/XII –que aluden a la defensa del derecho a la autodeterminación– declarados inconstitucionales y nulos por el ATC 181/2019.

La sentencia, al anular la admisión a trámite de la propuesta en su totalidad, incluye contenidos que van más allá de lo que declaró nulo el citado auto sin explicar por qué el resto de los apartados de esta propuesta constituye un incumplimiento de lo resuelto en la STC 259/2015.

g) Sobre la causa por la que procede la estimación del recurso respecto de la admisión de una de las propuestas de resolución.

16. La propuesta «Un acord per l'autodeterminació, l'amnistia i els drets civils i polítics» es, por su contenido, una reiteración de la resolución 1/XI anulada por la STC 259/2015 y, por este motivo, de acuerdo con lo establecido en las SSTC 115/2019 y 159/2019, constituye un incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal. A mi juicio, es importante esta matización. Considero que lo que determina que exista ese incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal no es la manifiesta inconstitucionalidad de la propuesta, sino que su contenido es sustancialmente igual a otra resolución que previamente había sido anulada por el Tribunal y no concurren las circunstancias que, de acuerdo con lo establecido en las referidas sentencias, permitirían volver a debatir sobre una iniciativa que tuviera un contenido similar a otra resolución anulada.

Así, además, lo advirtió el secretario general del Parlamento de Cataluña a la mesa, tal y como se ha señalado anteriormente. Esta advertencia de los servicios jurídicos de la cámara a la mesa conlleva que este órgano cuando acordó aprobar esta iniciativa era consciente de que su aprobación podía constituir un incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal en la STC 259/2015 y, en consecuencia, su tramitación podía lesionar *el ius in officium* de los parlamentarios por las razones antes expuestas.

### III. Conclusión.

A mi juicio, la aplicación de la doctrina a la que se refiere el fundamento jurídico 3 hubiera debido llevar a la estimación parcial del recurso de amparo. En mi opinión, solo puede apreciarse que constituye un incumplimiento de lo resuelto en la STC 259/2015 la admisión a trámite de la propuesta «Un acord per l'autodeterminació, l'amnistia i els drets civils i polítics», pues esta propuesta constituye una reiteración de lo establecido por la resolución 1/XI que fue anulada por la citada sentencia. Asimismo, considero que la mesa era consciente de que estaba incurriendo en este incumplimiento cuando admitió a trámite esta propuesta, entre otras razones, porque fue advertida por el secretario general del Parlamento, quien expresamente adujo que, según los letrados de la cámara, no era posible tramitar esa iniciativa en cuanto incluía una reiteración de la resolución 1/XI declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015. Por ello, entiendo que en relación con esta impugnación se cumplen los requisitos que exige la jurisprudencia constitucional para apreciar que la mesa al admitir a trámite esta propuesta incumplió lo resuelto por el Tribunal en la referida sentencia. En esta parte, por tanto, estoy de acuerdo con la decisión mayoritaria.

No lo estoy, sin embargo, en lo que se refiere a la propuesta «Per una resposta de consens davant la sentència del judici al procés». Esta propuesta de resolución no reitera el contenido de la citada resolución I/X ni existe ninguna resolución del Tribunal que impida darle curso. Por ello, opino que en relación con esta impugnación el recurso de amparo hubiera debido desestimarse.

Como he expuesto, no creo que se pueda fundamentar un incumplimiento de lo decidido por el Tribunal en que el ATC 181/2019 estimó el incidente de ejecución contra la resolución 546/XII por no respetar lo establecido en la STC 259/2015, pues la mesa no pudo respetar el referido auto porque cuando acordó la admisión a trámite de las propuestas de resolución recurridas este auto no existía. Tampoco considero que puede tenerse en cuenta el contenido de esta resolución para enjuiciar los acuerdos impugnados en este proceso porque lo que en este amparo debe examinarse no es si el contenido de estas propuestas es acorde con la Constitución, sino si la mesa, al admitirlas a trámite, incurrió en un incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal.

Entender que este incumplimiento se produce como sostiene la mayoría porque «[e]l contenido objetivamente contrario a la Constitución de las propuestas de resolución no era difícil de constatar, a la vista de los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015 y en los AATC 141/2016, 170/2016, 24/2017, 123/2017 y 124/2017, así como en las SSTC 114/2017 y 136/2018» (FJ 4, segundo párrafo) podría entenderse como una implícita modificación de la jurisprudencia constitucional, al considerarse un incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal admitir a trámite una iniciativa que contravenga la jurisprudencia constitucional. Esta conclusión conllevaría apartarse de la doctrina reiterada del Tribunal –doctrina que la sentencia expresamente recoge en el fundamento jurídico 3 y que no cuestiona– que sostiene que «[e]n el contenido del derecho enunciado en el art. 23.2 CE no se encuentra lo que habría que llamar "derecho fundamental a la constitucionalidad" de las iniciativas parlamentarias o, incluso, de los acuerdos o normas a que aboquen», pues, como ha sostenido el Tribunal otorgar ese alcance al derecho que consagra el art. 23.2 «no solo difuminaría los contornos del derecho instituido en aquel precepto, sino que alteraría al propio tiempo la propia configuración del recurso de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional» (SSTC 107/2016, FJ 3; 108/2016, FJ 3, y 109/2016, FJ 4; todas ellas, de 7 de junio; 46/2018, FJ 4, y 47/2018, FJ 5, ambas de 26 de abril; 115/2019, de 16 de octubre, FJ 6; 128/2019, de 11 de noviembre, FJ; 296/2019, de 15 de julio, FJ 6).

No creo que esta sentencia conlleve la modificación de esta importante jurisprudencia, pues un cambio de este calado hubiera exigido una argumentación específica que explicara las razones por las que el Tribunal se aparta de su doctrina en una materia que afecta a la esencia del parlamentarismo y, en definitiva, a las bases de la democracia. En este caso la decisión mayoritaria no solo no explica estas razones,

sino que, además, considera, por una parte, que uno de los motivos que determinan que el recurso de amparo tenga especial trascendencia constitucional es que permite «consolidar los criterios contenidos en las SSTC 46/2018, de 26 de abril; 47/2018, de 26 de abril; 96/2019, de 15 de julio; 115/2019, de 16 de octubre; 128/2019, de 11 de noviembre y 184/2021, de 28 de octubre, FJ 11, en relación con el alcance de los efectos de una resolución de este tribunal respecto de la potestad excepcional de las mesas de inadmitir una iniciativa parlamentaria por ser contraria a decisiones constitucionales previas» (FJ 2) y, por otra, reconoce que la conclusión a la que llega es el resultado de la aplicación de la doctrina constitucional a la solución del caso concreto (véase la rúbrica de del fundamento jurídico 4). En consecuencia, esta decisión no efectúa una modificación expresa de la jurisprudencia constitucional ni existen indicios suficientes para deducir que efectúa un cambio implícito de la doctrina constitucional. Por ello entiendo, como defendí en la deliberación, que la decisión de la mayoría en lo que se refiere a la propuesta «Per una resposta de consens davant la sentència del judici al procés» constituye una aplicación indebida de la jurisprudencia constitucional, sin que de esta decisión puedan sacarse más consecuencias.

Madrid, a ocho de febrero de dos mil veintidós.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel a la sentencia que resuelve el recurso de amparo núm. 6205-2019*

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC, con pleno respeto a la opinión de la mayoría, formulo el presente voto en la consideración de que la sentencia debía desestimar el recurso de amparo. Cuestiono, en primer lugar, la doctrina que sustenta la decisión, doctrina que afirma que los acuerdos de la mesa de un parlamento por los que se admiten a trámite ciertas iniciativas de los grupos, para su debate en el Pleno, pueden afectar al derecho fundamental de los parlamentarios al ejercicio de sus funciones representativas (art. 23.2 CE) y, por conexión e indirectamente, al derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE). Y, en segundo lugar, no comparto la aplicación extensiva que al caso se hace de dicha doctrina que obliga a las mesas a inadmitir iniciativas que supongan un incumplimiento del deber de acatar lo resuelto por el Tribunal Constitucional.

A. La doctrina: el derecho a que se inadmitan a trámite iniciativas parlamentarias que constituyan un incumplimiento manifiesto de lo decidido por el Tribunal Constitucional como vertiente del art. 23.2 CE

1. La mesa del Parlamento admitió a trámite para su deliberación en el Pleno dos propuestas de resolución presentadas por distintos grupos parlamentarios que llevaban por título «Per una resposta de consens davant la sentència del judici al procés» y «Un acord per l'autodeterminació, l'amnistia i els drets civils i polítics». Es objeto del recurso de amparo dilucidar si la decisión de la mesa lesionó el derecho a ejercer las funciones representativas de los parlamentarios demandantes, que se opusieron sin éxito a la admisión a trámite de dichas iniciativas. La doctrina elaborada en los últimos años por este tribunal se separa de los pronunciamientos anteriores en el tratamiento del control de los actos parlamentarios, por lo que ahora interesa, para incluir en el derecho fundamental al ejercicio de las funciones representativas sin perturbaciones ilegítimas la obligación de las mesas de inadmitir iniciativas que supongan un incumplimiento del deber de acatamiento de lo previamente resuelto por el Tribunal Constitucional.

La nueva doctrina de la que discrepo, reseñada en el fundamento tercero de esta resolución, fue introducida por las SSTC 46 y 47/2018, de 26 de abril, que estimaron dos amparos parlamentarios por vulneración del derecho al ejercicio de funciones representativas de los diputados demandantes —expresión del derecho fundamental de participación política del art. 23 CE—, lesión que se entendió derivaba de las decisiones

de admisión a trámite, para su deliberación en el Pleno, adoptadas por la mesa del Parlamento respecto de la solicitud de comparecencia del presidente para que valorara los resultados del referéndum del 1 de octubre de 2017 y la propuesta de declaración de los representantes de Cataluña sobre el proceso constituyente. Las citadas sentencias consideraron que tales decisiones de admisión a trámite incumplían el deber de acatamiento de las resoluciones de este tribunal y por esta razón afectaban al derecho fundamental de los recurrentes.

Esta doctrina, recogida y aplicada después en las SSTC 96/2019, de 15 de julio; 115/2019, de 16 de octubre, y 128/2019, de 11 de noviembre, todas ellas relativas a actuaciones de la mesa del Parlamento de Cataluña, se apoya en una doble consideración entrelazada. De un lado, en que los órganos legislativos, como todos los poderes públicos, están sujetos a la Constitución (art. 9.1 CE) y obligados a cumplir lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 LOTC), por lo que la mesa de un parlamento debe inadmitir iniciativas que supongan «un incumplimiento manifiesto de lo ya resuelto por el Tribunal Constitucional», impidiendo de esta manera que el pleno debata sobre ellas. De otro lado, en que el acceso de las iniciativas que desobedecen decisiones del tribunal al debate parlamentario sitúa a los diputados en una disyuntiva contraria al art. 23.2 CE: ausentarse del pleno para cumplir el deber de acatamiento de lo resuelto por el Tribunal Constitucional, desatendiendo las funciones representativas, o participar en ejercicio de dichas funciones en el procedimiento parlamentario desencadenado por la iniciativa, infringiendo dicha obligación. Según nuestra doctrina, que no comparto, el condicionamiento del derecho al ejercicio del cargo público representativo no es conforme con su contenido, «que garantiza a los cargos públicos el legítimo ejercicio de sus funciones», con el añadido de que la participación en la tramitación de tales iniciativas parlamentarias «supondrían otorgar a la actuación de la cámara una apariencia de legalidad democrática que no cabe atribuirle sin menoscabar su propia función constitucional» (por todas, STC 46/2019, FJ 5).

Considero que esta doctrina habilita a las mesas a interferir en el funcionamiento de las cámaras, coartando su autonomía y el ámbito del debate parlamentario, y que dota al art. 23.2 CE de un contenido ajeno al derecho fundamental en él enunciado.

2. Muestra de la doctrina clásica constitucional sobre el control de los actos parlamentarios es el ATC 135/2004, de 20 de abril, que inadmitió la impugnación por parte del Gobierno de la Nación de los acuerdos del Gobierno Vasco de propuesta e iniciativa de reforma del estatuto de autonomía y, en lo que nos interesa, de su admisión por parte de la mesa del Parlamento Vasco. Sin desconocer que el objeto de ese auto era decidir la admisión de la impugnación de esos acuerdos por el procedimiento del Título V LOTC, cuestión distinta de la presente, resulta pertinente recordar que entonces como ahora se discute la viabilidad del debate parlamentario sobre una iniciativa, pues esa es la virtualidad del acuerdo de la mesa (ATC 135/2004, FJ 1). El tribunal razonó que «el simple enunciado de una proposición contraria a la Constitución no constituye objeto de enjuiciamiento por este tribunal». Considero que se trata de un criterio aplicable a propuestas que pretenden la aprobación de declaraciones de contenido esencialmente político en el marco de las funciones de iniciativa y control del Gobierno propias de los parlamentos. Como el Parlamento es «sede natural del debate político», lo que supone uno de los fundamentos del sistema democrático parlamentario, «el debate es absolutamente libre en su contenido». «Como se traduzca normativamente el fruto del debate [...] es cuestión que no debe condicionar anticipadamente la suerte de ningún debate, so pena de negar al Parlamento su facultad de arbitrar la discusión política en los términos que estime convenientes. So pena, en definitiva, de someter al Parlamento a tuteladas inaceptables». En definitiva, la jurisdicción constitucional podía reaccionar contra la forma jurídica que los proyectos o iniciativas adquirieran después del debate, contra su resultado en forma de norma o resolución, pero no frente a «la intención misma y su debate o discusión (que) son inmunes en una sociedad democrática a todo control jurisdiccional, singularmente si el debate se sustancia en un Parlamento, sede privilegiada del debate público». De lo que se puede concluir que solo produciría efectos

*ad extra* –pasible de control por esta jurisdicción constitucional de modo respetuoso con la autonomía parlamentaria– el acto que culminara la tramitación, pero no los actos de calificación y admisión de la mesa.

La contradicción de esta doctrina clásica con la que se aplica en la sentencia parece notoria.

3. Esta contradicción discurre en paralelo con el nuevo entendimiento del derecho fundamental enunciado en el art. 23.2 CE que introdujeron las SSTC 46 y 47/2018.

Hasta la formulación de esta nueva doctrina las resoluciones de la mesa afectaban al *ius in officium* de los parlamentarios solo cuando suponían una limitación arbitraria de su derecho fundamental por *inadmitir a trámite* las iniciativas que presentaran y, por lo tanto, impedir su debate. La vulneración podía producirse por actos que impidieran o coartaran arbitrariamente el ejercicio de la función representativa, contradijeran la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Pues, se decía, la admisión a trámite de las iniciativas de otros grupos parlamentarios no afectaba al derecho de participación política del representante porque no impedía ni perturbaba su ejercicio. Incluso, si el contenido de la iniciativa era contrario a la Constitución de forma palmaria y evidente (por todas, STC 107/2016, de 7 de junio, FJ 3).

La nueva doctrina se aparta de esta comprensión. Sostiene que el acuerdo de la mesa que da cauce a la deliberación de la propuesta incurso en un supuesto de «incumplimiento manifiesto de lo ya resuelto por el Tribunal Constitucional» deviene un acto capaz de vulnerar el derecho a ejercer las funciones representativas de los diputados recurrentes, en la medida en que les obliga a elegir entre participar en el debate (y darle apariencia de legitimidad desobedeciendo el deber de acatamiento) o no asistir al pleno (desatendiendo el mandato de sus representados). Una lógica que me parece criticable.

En primer lugar, esta doctrina no explicita de manera suficiente, a mi juicio, su impacto ambivalente sobre el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental de los parlamentarios al ejercicio de sus funciones representativas (art. 23.2 CE) y, por conexión, del derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE). Porque viene a integrar un contenido adicional en el art. 23 CE, a saber, el derecho a que la mesa inadmita a trámite las iniciativas parlamentarias que de modo manifiesto incumplan resoluciones previas del Tribunal. Esta ampliación del ámbito de protección del derecho fundamental de los parlamentarios que se oponen a la tramitación de las propuestas se hace, sin embargo, a costa de la recíproca restricción del derecho fundamental de sus proponentes, cuyo derecho al ejercicio de la representación política ni siquiera es contemplado. Lo que está en juego en las decisiones de calificación y admisión de la mesa no es solo el derecho fundamental de quienes se oponen a la tramitación de la iniciativa, sino también y simultáneamente el de quienes la impulsan. Esta observación es esencial porque de ella se deriva que la inadmisión de iniciativas debe ser tratada como una medida restrictiva de derechos fundamentales, lo que exige que tanto su configuración abstracta como su aplicación al caso estén suficientemente justificadas y sean proporcionadas.

En segundo lugar, y por lo que respecta al problema de la justificación, discrepo de la apreciación de que la admisión a trámite de una iniciativa parlamentaria pueda afectar al *ius in officium* de los miembros de la cámara. Según la STC 46/2018, tal vulneración resultaría de «condicionar el ejercicio de este derecho fundamental a que los parlamentarios violen el referido deber constitucional [de acatar la Constitución y de cumplir lo que el Tribunal resuelva]», condición que «no puede entenderse conforme con el artículo 23.2 CE». Resultaría además del hecho de que «la participación en esos procedimientos, aunque sea para votar en contra, supondría otorgar a la actuación de la cámara una apariencia de legitimidad democrática que no cabe atribuirle sin menoscabar su propia función constitucional». A mi juicio, este es un dilema que puede resolver el representante ejerciendo su cargo para hacer notar la incompatibilidad de la propuesta con la Constitución y con lo resuelto por el Tribunal Constitucional, sin desacatar a esta

jurisdicción ni añadir legitimidad a un acto –la deliberación y aprobación de resoluciones parlamentarias–, que lo tiene por definición en un Estado democrático. La admisión a trámite de iniciativas para su debate en el pleno, incluso si incumplen un mandato del Tribunal Constitucional, no lesiona el derecho de los parlamentarios al ejercicio de su función, ya que ni lo limita ni lo constriñe en la práctica, pues participar en la deliberación es la esencia del cargo representativo.

En tercer lugar, su configuración es excesivamente amplia y abstracta. La doctrina aplicable, según reseña nuestra sentencia, exige que la admisión debe constituir un incumplimiento manifiesto de lo decidido por este tribunal y que la mesa sea consciente de que existe una resolución que le impide dar curso a la iniciativa. La concurrencia de ambos requisitos habrá de ser inferida por el órgano técnico parlamentario a partir de ciertos datos: que la iniciativa traiga causa de un acto o de una norma suspendida, infrinja una medida cautelar u otro pronunciamiento, o fuere la aplicación de un acto o de una norma cuya inconstitucionalidad haya sido declarada. Esta pauta de enjuiciamiento del contenido desacatador de una iniciativa parlamentaria, que ha de interpretar y aplicar la mesa, peca de clara imprecisión (muchas propuestas pueden ser «motivadas» por resoluciones de este tribunal), lo que condiciona la decisión de la mesa y el alcance de la medida que se predica como excepcional.

Uno de los problemas centrales que plantea esta doctrina consiste, por lo tanto, en la identificación del mandato que contiene la resolución y que debe acatar la mesa. No parece que el mandato pueda extenderse más allá de la obligación de hacer o de no hacer hasta interferir el debate parlamentario sobre ideas políticas, ni la posibilidad de deliberar sobre la forma de Estado (articulación territorial del poder) y de Gobierno (monarquía y república) o la crítica a las resoluciones de este tribunal u otros. Porque no se pueden expulsar del debate parlamentario tales cuestiones sin afectar al pluralismo político y al principio democrático. La jurisprudencia de este tribunal ha sostenido que no debe confundirse primacía con adhesión a la Constitución, pues nuestro ordenamiento constitucional no acoge un modelo de democracia militante que imponga la adhesión positiva al ordenamiento (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7). El ordenamiento constitucional admite cuantas ideas quieran defenderse, incluso las que pretendan modificar su fundamento siempre que no se vulneren los principios democráticos y los derechos fundamentales, y se respeten los procedimientos de reforma de la Constitución (STC 31/2009, de 29 de enero, FJ 13).

En cuarto lugar, el principio de proporcionalidad debe ser respetado al limitar el derecho fundamental a la participación política y al ejercicio de la función representativa, no solo de los diputados que se oponen a la admisión de la iniciativa si esta se acepta para su discusión en pleno, sino también –hay que reparar su preterición– del derecho de quienes la proponen. Lo que plantea problemas de difícil solución, que la doctrina que invoca la sentencia pasa por alto. Pues, la inadmisión a trámite de una iniciativa genera un conflicto entre el derecho fundamental a la representación política de los parlamentarios que la promueven, para que se delibere y vote en el pleno de la cámara, y el derecho de quienes la contradicen, en los términos configurados por nuestra reciente jurisprudencia. Por otro lado, como evidencia este caso, pueden existir supuestos en que la iniciativa parlamentaria se oponga solo en parte de su contenido, si es que lo hace, a lo previamente resuelto por el Tribunal. La doctrina que aplica la sentencia no aclara, sin embargo, si en estos casos la mesa debe admitir a trámite la iniciativa en cuestión (priorizando así el derecho de los proponentes), inadmitirla (dando preferencia al derecho de quienes se oponen a su tramitación) o bien diseccionar quirúrgicamente su contenido, inadmitiendo solo aquellos fragmentos de la propuesta que, según la apreciación de la propia mesa, incurran en el motivo excepcional que impone su inadmisión –lo que supondría una ampliación de las facultades de control de este órgano, totalmente ajenas a su naturaleza y condición–.

En quinto lugar, estas dificultades aplicativas conllevan el riesgo de atribuir a las mesas de los parlamentos la función de control previo de la constitucionalidad de las iniciativas de los grupos. Algo que constitucionalmente no les corresponde y que limita sustancialmente la

libertad de deliberación y decisión en el espacio privilegiado del debate político que, en un Estado democrático, constituyen las cámaras parlamentarias. Como apreció la magistrada señora Roca Trías, en su voto particular concurrente a la STC 115/2019, la aplicación de esta doctrina puede derivar a un canon de control que «permite o, incluso, obliga» a que las mesas hagan «un análisis material de constitucionalidad de determinadas iniciativas parlamentarias». Ello implica que se «amplía desmesuradamente el campo de actuación de la mesa y se da, en su caso, a la mayoría coyuntural que la integre un importante instrumento para el control de dichas iniciativas». No es preciso insistir sobre los riesgos que esto implica desde el punto de vista del art. 23 CE y, más ampliamente, de la cláusula de Estado democrático (art. 1.1 CE).

Por último, estimo que no era necesario modificar la doctrina sobre el alcance del control vía recurso de amparo, porque los actos parlamentarios contrarios al bloque de constitucionalidad pueden y deben ser enjuiciados a través del proceso de impugnación del Título V LOTC, y los que desobedecen el deber de acatamiento a lo resuelto por el Tribunal por medio de los incidentes de ejecución. Así lo hizo el Gobierno de la Nación, impugnando, en ejecución de la STC 259/2015, la resolución 546/XII del Pleno del Parlamento que incorporó las dos iniciativas objeto de este recurso de amparo y las aprobó, lo que dio lugar al ATC 181/2019, de 18 de diciembre, que anuló dos de los ocho apartados de la primera propuesta (en concreto, los apartados 3 y 7, relativos a la defensa del ejercicio de la autodeterminación y la respuesta a la sentencia si fuera condenatoria) y la segunda propuesta en su integridad. La anulación del acuerdo de admisión, si incumplía lo resuelto por este tribunal, podía lograrse actuando el incidente del art. 92.1 LOTC, sin confundir las potestades de ejecución del tribunal con el derecho de participación política de los representantes. No era necesario, por lo tanto, modificar los límites del control que contemplaba el modelo de la jurisprudencia anterior ni tampoco redefinir el contenido del art. 23 CE y, con ello, la posición del tribunal y la supervisión que puede llevar a cabo sobre la actividad parlamentaria.

#### B. La aplicación extensiva de la doctrina al caso

4. Descendiendo al plano de la aplicación al caso de esta nueva doctrina, la sentencia de la que discrepo realiza, a mi juicio, una aplicación extensiva que viene de hecho a modificarla. Comparto aquí los argumentos formulados por el magistrado señor Xiol Ríos en su voto particular. Mi discrepancia específica se extiende a los siguientes extremos adicionales.

Según el canon invocado en la sentencia, lo que vulnera el *ius in officium* de los parlamentarios es admitir a trámite una propuesta que «constituya un incumplimiento manifiesto de lo ya resuelto por el Tribunal Constitucional». Para afirmar que la mesa, al admitir la iniciativa, ha incumplido el deber constitucional de acatar lo resuelto por el tribunal, lo determinante es que concurren dos elementos. Uno, que la decisión de admisión conlleve incumplir lo previamente resuelto por el Tribunal. Y dos, que la mesa sea consciente de que al tramitarla está incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por el Tribunal.

Lo primero exige como condición imprescindible identificar la sentencia, el auto o la providencia de referencia y, después, precisar el concreto mandato que contienen y que el órgano parlamentario desobedeció. En mi opinión, ninguno de estos extremos se justifica suficientemente en la sentencia. Las dos iniciativas admitidas a trámite pretendían que el pleno se pronunciara contra la vía represiva elegida, a su juicio, por el Estado ante las demandas legítimas de la ciudadanía, la defensa del derecho de autodeterminación, la libertad de los presos y el retorno de los exiliados, sobre la amnistía y la respuesta institucional a una posible sentencia condenatoria, las causas de la crisis, la persecución de los activistas y la legitimidad del objetivo de la república. Es decir, una serie de opiniones reiteradas en el programa político de los grupos parlamentarios independentistas, que contradicen y cuestionan la motivación de las decisiones del tribunal que anularon resoluciones que iniciaban un proceso constituyente y leyes aprobadas en desarrollo de tal programa. Es de esta circunstancia, en esencia, de la que concluye la sentencia que «el

contenido objetivamente contrario a la Constitución de las propuestas de resolución no era difícil de constatar» (FJ 4). Ahora bien, lo que exige la doctrina que la sentencia dice aplicar no es solo que exista manifiesta inconstitucionalidad, sino también una decisión del tribunal de la que se derive la obligación de la mesa de inadmitir la iniciativa presentada. Una cosa es la inconstitucionalidad «palmaria y evidente» y otra distinta el «incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional», exigido para entender vulnerado el *ius in officium* de los parlamentarios en los supuestos de admisión de las iniciativas propuestas. El tribunal ha insistido en que la admisión de una iniciativa que sea palmaria y evidentemente inconstitucional no puede considerarse lesiva del derecho de los parlamentarios, a diferencia y por contraste con las admisiones a trámite de propuestas que constituyan un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por él (STC 46/2018, FJ 4).

Incumplir una resolución del Tribunal Constitucional, en los términos del art. 92 LOTC, significa desobedecer un mandato o una orden, enunciado este que debe reunir determinados elementos que lo precisen para imputar al destinatario una conducta de incumplimiento o de negativa a cumplir. La STC 259/2015, de 2 de diciembre, invocada como causa de invalidez de acuerdos y resoluciones sobre propuestas declarativas, contiene un mandato de no hacer, reiterado en providencias y autos, el de no iniciar un procedimiento de reforma de la Constitución al margen de los cauces previstos, bajo el principio de soberanía del pueblo de Cataluña que no reconoce la norma. Es lo que no pueden pretender las iniciativas parlamentarias y, según la doctrina invocada en la sentencia, lo que la mesa está obligada a no admitir para su debate en el pleno. Sin embargo, la sentencia de la que disiento omite toda justificación de las razones y la medida en que las iniciativas suponían un incumplimiento de esas previas resoluciones. La motivación de la sentencia en este punto se realiza por mera remisión a una decisión del Tribunal (ATC 181/2019) que, por añadidura, fue dictada en fecha posterior a las decisiones de la mesa a las que se refiere el recurso de amparo. Ese auto podría servir, a lo sumo, para apoyar la conclusión sobre el carácter incumplidor de las iniciativas, conclusión que, sin embargo, debería haberse alcanzado a través de un juicio de contraste específico entre el contenido de las iniciativas y lo previamente resuelto por este tribunal, que se omite en la sentencia. Además, la motivación por remisión deja entrever que una de las dos iniciativas en cuestión no incurría en el supuesto de incumplimiento más que en dos de sus ocho apartados, de lo que cabría inferir que el resto de su contenido podría haberse tramitado, pero la sentencia no atiende a esta circunstancia.

5. En definitiva, considero que la doctrina sobre el incumplimiento de lo resuelto por el tribunal y su incidencia en el derecho al ejercicio de las funciones de representación política no permite estimar el amparo. Porque las iniciativas a las que dio trámite la mesa del Parlamento, por acuerdo de 25 de septiembre de 2019, contradicen y cuestionan lo que este tribunal ha argumentado para justificar sus resoluciones, en la medida que defienden el derecho a la autodeterminación y la soberanía del pueblo de Cataluña, pero no incumplen lo resuelto, ya que no contienen un programa para la acción fuera de los cauces de reforma de la Constitución (Título X). El acatamiento a lo resuelto no puede significar la imposibilidad del debate, su clausura en sede parlamentaria, sobre cuestiones relacionadas con el sujeto político de la soberanía, la forma de Estado o de Gobierno, la distribución territorial del poder, la crítica a las resoluciones judiciales o la petición de amnistía. Y ello con independencia del peso relativo que en la cámara ostenten los grupos políticos que se oponen a la tramitación de las iniciativas en cuestión. La alusión realizada en este sentido a la presencia mayoritaria en el Parlamento del grupo parlamentario al que pertenecen los recurrentes en amparo (FJ 5), con la que parece sugerirse que este es un criterio determinante de la especial gravedad de la lesión del derecho fundamental identificada en la sentencia, deja entrever una concepción del art. 23 CE y del debate parlamentario que, a mi juicio, es simplemente incompatible con la protección de las minorías que exigen la cláusula de Estado democrático y el principio de pluralismo político (art. 1.1 CE).

Madrid, a ocho de febrero de dos mil veintidós.—Ramón Sáez Valcárcel.—Firmado y rubricado.