

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PLENO**

**Núm. de registro:** 6330-2015

Excmos. Sres.:

D. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel  
D<sup>a</sup>. Adela Asua Batarrita  
D<sup>a</sup>. Encarnación Roca Trías  
D. Andrés Ollero Tassara  
D. Fernando Valdés Dal-Ré  
D. Juan José González Rivas  
D. Santiago Martínez-Vares García  
D. Juan Antonio Xiol Ríos  
D. Pedro J. González-Trevijano Sánchez  
D. Ricardo Enríquez Sancho  
D. Antonio Narváez Rodríguez

**ASUNTO:** Incidente de ejecución de sentencia del Tribunal Constitucional (arts. 87 y 92 LOTC), promovido por el Gobierno de la Nación.

**SOBRE:** Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, de 6 de octubre de 2016.

**AUTO**

**I. Antecedentes**

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

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

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

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

3. Tramitado el incidente de ejecución conforme a lo previsto en los arts. 87 y 92 LOTC, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó estimarlo mediante ATC 141/2016, de 19 de julio (publicado en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 196, de 15 de agosto de 2016), con el alcance establecido en el Fundamento jurídico 7.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 29 de julio de 2016, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno y al amparo de los arts. 87 y 92.1, 3, 4 y 5 LOTC, planteó incidente de ejecución de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016, respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 263/XI, de 27 de julio de 2016, por la cual se ratifica el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente. Esta Resolución fue publicada en el “Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña” núm. 200, de 1 de agosto de 2016 (previamente habían sido publicadas las referidas conclusiones en el “Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña” núm. 190, de 20 de julio de 2016).

5. El anterior escrito de la Abogacía del Estado se tuvo por recibido mediante providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 1 de agosto de 2016 (publicada en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 185, de 2 de agosto de 2016), con los restantes proveídos que

constan en dicha resolución. Tramitado el incidente de ejecución conforme a lo previsto en los arts. 87 y 92 LOTC, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó estimarlo mediante ATC 170/2016, de 6 de octubre (publicado en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 276, de 15 de noviembre de 2016), declarando la nulidad absoluta de la Resolución del Parlamento de Cataluña 263/XI, de 27 de julio de 2016, por la cual se ratifica el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, con los restantes pronunciamientos que en su fallo se contienen.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 19 de octubre de 2016, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno y al amparo de los arts. 87 y 92.1, 3, 4 y 5 LOTC, plantea incidente de ejecución de la STC 259/2015, del ATC 141/2016, de la providencia de 1 de agosto de 2016 y del ATC 170/2016, respecto de determinados apartados de la Resolución del Parlamento de Cataluña 306/XI de 6 de octubre de 2016, sobre la orientación política general del Gobierno. Esta Resolución fue publicada en el “Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña” núm. 237, de 18 de octubre de 2016.

En concreto los apartados de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, de 6 de octubre de 2016, a los que se refiere el incidente de ejecución planteado por el Abogado del Estado son los siguientes, ambos dentro del título I de dicha Resolución (“El futuro político de Cataluña”): el capítulo I.1 (“Referéndum”), en los números 1 a 9 del epígrafe I.1.1 (“Referéndum, amparo legal y garantías”); y el capítulo I.2 (“Proceso constituyente”), que comprende los números 13 a 16.

El contenido de dichos apartados de la Resolución 306/XI, en su versión en castellano, es el siguiente:

«I. El futuro político de Cataluña.

I.1. Referéndum.

I.1.1. Referéndum, amparo legal y garantías.

1. El Parlamento de Cataluña afirma, como ya ha hecho en otras ocasiones, el derecho imprescriptible e inalienable de Cataluña a la autodeterminación.
2. El Parlamento de Cataluña constata que las elecciones celebradas el 27 de septiembre de 2015 conformaron una mayoría parlamentaria favorable a la independencia de Cataluña.
3. El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a celebrar un referéndum vinculante sobre la independencia de Cataluña, como muy tarde en septiembre de 2017 con una pregunta clara y de respuesta binaria.

4. El Parlamento de Cataluña se compromete a activar todos los dispositivos legislativos necesarios para llevar a cabo la celebración del referéndum y para darle al mismo tiempo cobertura legal. Asimismo, antes del 31 de diciembre de 2016 se constituirá una comisión de seguimiento para el impulso, control y ejecución del referéndum.

5. El Parlamento de Cataluña constata que en ausencia de acuerdo político con el Gobierno del Estado español, se mantiene el compromiso de los puntos 3 y 4.

6. El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a poner en marcha la preparación de los procedimientos y reglamentos necesarios para hacer efectivo el referéndum, obedeciendo a los principios de pluralismo, publicidad y democracia, siguiendo los estándares internacionales, con especial énfasis en la creación de espacios de debate y propaganda electoral que garanticen la presencia de argumentos y prioridades de los partidarios del sí y del no a la independencia en igualdad de condiciones.

7. El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a convocar de forma inmediata una cumbre de todas las fuerzas políticas y sociales favorables al derecho a la autodeterminación, para trabajar políticamente en la definición y firmeza de la convocatoria del referéndum.

8. El Parlamento de Cataluña constata la necesidad de que el texto de la ponencia conjunta sobre régimen jurídico esté listo antes del 31 de diciembre de 2016 y contenga como mínimo la regulación sobre la sucesión de ordenamientos jurídicos, la nacionalidad, los derechos fundamentales, el sistema institucional, la potestad financiera y el poder judicial durante el periodo de transitoriedad existente entre la proclamación de la República catalana y la aprobación de la Constitución, así como el reglamento de la Asamblea Constituyente.

9. El Parlamento de Cataluña creará una Comisión de expertos para el seguimiento del proceso de autodeterminación, integrada por personas del ámbito internacional que hayan conocido otros procesos similares y por juristas conocedores de esta materia. El objetivo de esta Comisión es dejar constancia del respeto de las garantías democráticas en todo el proceso, incluyendo el referéndum, por parte de las instituciones catalanas y del Estado español. La Comisión se creará antes de que finalice 2016 y celebrará una conferencia pública para dar a conocer sus objetivos.

[....]

## I.2. Proceso Constituyente.

13. El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a:

a) Crear en el plazo de dos meses el Consejo Asesor del Proceso Constituyente, formado por expertos del ámbito académico, nacional e internacional, con el fin de asesorar sobre las políticas públicas que han de permitir la realización del proceso constituyente liderado por la sociedad civil organizada.

b) Definir, con el asesoramiento del Consejo Asesor del Proceso Constituyente, el programa y el calendario de desarrollo del proceso constituyente en el plazo de tres meses y hacerlo efectivo durante el primer semestre de 2017.

c) Incorporar a los presupuestos de 2017 los recursos financieros necesarios para realizar el proceso constituyente, que ha de ser de base social, transversal, plural, democrático y abierto.

d) Amparar la convocatoria y realización de la fase deliberativa y la fase decisoria vinculante del proceso constituyente durante el primer semestre de 2017.

14. El Parlamento de Cataluña constituirá, en el plazo de un mes, una comisión de seguimiento del proceso constituyente, con el objetivo de amparar las diferentes fases del

proceso y de velar por la definición y el desarrollo del programa, el calendario y los presupuestos.

15. El Parlamento de Cataluña anima a los Ayuntamientos a impulsar los debates constituyentes desde el ámbito local promoviendo la participación de la sociedad civil y a facilitar los recursos y espacios propios necesarios para el correcto desarrollo del debate ciudadano.

16. El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a proveerse de las herramientas necesarias para garantizar la convocatoria y la celebración de las elecciones constituyentes en los seis meses siguientes al referéndum de autodeterminación en caso de que la opción independentista consiga más del 50% de los votos favorables.»

7. El Abogado del Estado solicita en su escrito por el que promueve incidente de ejecución que se declaren nulos y sin efecto jurídico alguno los referidos apartados de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, de 6 de octubre de 2016, por contravenir lo ordenado en la STC 259/2015, el ATC 141/2016, la providencia de 1 de agosto de 2016 y el ATC 170/2016; invoca asimismo el art. 161.2 CE a efectos de que se produzca la inmediata suspensión de la Resolución 306/XI en los apartados indicados en tanto resuelve el Tribunal este incidente de ejecución.

Interesa igualmente el Abogado del Estado que este Tribunal, mediante requerimiento personal, imponga a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, al Secretario General del Parlamento y a todos los miembros de la Mesa del Parlamento la obligación de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a dar cumplimiento a la referida Resolución, así como de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la STC 259/2015, el ATC 141/2016, la providencia de 1 de agosto de 2016 y el ATC 170/2016, apercibiéndoles de la adopción, en caso de incumplimiento, de las medidas previstas en el art. 92.4 LOTC, y de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en que pudieran incurrir.

Asimismo, que imponga, mediante requerimiento personal, al Presidente de la Generalidad y a todos los miembros de su Consejo de Gobierno, la prohibición de tramitar propuesta legislativa, dictar norma de rango reglamentario y llevar a cabo cualquier iniciativa de soporte jurídico o material que directa o indirectamente pretenda dar cumplimiento a la citada Resolución, apercibiéndoles de las responsabilidades, incluida la penal, en que pudieran incurrir en caso de incumplimiento, así como de la aplicación, en su caso, de las medidas previstas en el art. 92.4 LOTC.

Solicita también el Abogado del Estado que este Tribunal proceda a deducir testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal de la Presidenta del Parlamento de Cataluña, del Vicepresidente primero, de la Secretaria primera, del Secretario tercero y de la Secretaria cuarta, por incumplir el mandato del art. 87.1 LOTC, al incluir en el orden del día del Pleno del Parlamento el debate y votación de las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios Junts pel Sí (JxS) y Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (CUP-CC), con los núms. de registro 37713 y 37714, de 5 de octubre de 2016 (cuyo contenido fue publicado en el “Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña” núm. 231, de 10 de octubre de 2016), finalmente aprobadas por la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, de 6 de octubre de 2016. La propuesta registrada con núm. 37714, sobre la convocatoria de un referéndum, se contiene dentro del capítulo I.1.1 de la Resolución 306/XI, bajo el epígrafe de “Referéndum, amparo legal y garantías”. La propuesta registrada con núm. 37713, se contiene en el capítulo I.2 de la misma Resolución, bajo el epígrafe de “Proceso constituyente”.

Solicita por último el Abogado del Estado que este Tribunal requiera al Parlamento de Cataluña para que remita el contenido íntegro de la actas de la Mesa en las que se adoptó la decisión de incluir en el orden del día del Pleno, para su debate y votación, las propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC, registradas con los números 37713 y 37714, de 5 de octubre de 2016, así como el contenido íntegro del acta de 6 de octubre, en la que se rechaza la reconsideración de la inclusión de tales propuestas en el orden del día del Pleno del Parlamento; en ambos casos con la nota o informe del Letrado que asistió a la Mesa. Todo ello a los efectos de constatar la concreta posición de cada uno de los miembros de la Mesa y de conocer el contenido del informe emitido por el Letrado del Parlamento.

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

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

La STC 259/2015 (publicada en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 10, de 12 de enero de 2016), declaró inconstitucional y nula la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, de 9 de noviembre de 2015, “sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de

los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015” y su Anexo. La Resolución 1/XI constaba, entre otros, de un apartado primero en el que mencionaba “el mandato democrático obtenido en las pasadas elecciones del 27 de septiembre .... (y) que apuesta por la apertura de un proceso constituyente no subordinado”. En su apartado segundo declaraba solemnemente el inicio de un proceso de decisión que implica la reforma de la Constitución, mediante un “proceso de creación del Estado catalán independiente en forma de república”. En el apartado tercero proclamaba “la apertura de un proceso constituyente ciudadano, participativo, abierto, integrador y activo para preparar las bases de la futura constitución catalana”. En el sexto, el propio Parlamento autonómico se definía a sí mismo como “depositario de la soberanía y expresión del poder constituyente”, y reiteraba “que esta Cámara y el proceso de desconexión democrática no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado Español, en particular del Tribunal Constitucional ...”.

Tras la STC 259/2015 el Parlamento de Cataluña adoptó el 20 de enero de 2016 la Resolución 5/XI, de creación de comisiones parlamentarias (“Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña” núm. 42, de 25 de enero de 2016), en la que se creaba la denominada Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, a la que se le asignaban unos ámbitos de actuación coincidentes con los fines que perseguía la anulada Resolución 1/XI. Por ATC 141/2016, de 19 de julio, el Tribunal Constitucional estimó el incidente de ejecución promovido por la Abogacía del Estado contra la Resolución 5/XI, en lo que se refiere a la creación y constitución de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, con el alcance establecido en el Fundamento jurídico 7. Advertía de forma expresa en el fallo a los poderes implicados y a sus titulares, especialmente a la Mesa del Parlamento de Cataluña, bajo su responsabilidad, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir los mandatos de sujeción a la Constitución y de cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva.

Pese a estas advertencias, y en frontal incumplimiento de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016, el Parlamento de Cataluña aprobó las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, mediante la Resolución 263/XI, de 27 de julio de 2016, publicada en el “Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña” núm. 200, de 1 de agosto de 2016.

El contenido de dichas conclusiones (publicadas previamente en el “Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña” núm. 190, de 20 de julio de 2016) aparece transcrito en los

antecedentes del ATC 170/2016, de 6 de octubre (publicado en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 276, de 15 de noviembre de 2016), que estimó el incidente de ejecución promovido por la Abogacía del Estado, declarando la nulidad absoluta de la Resolución del Parlamento de Cataluña 263/XI, de 27 de julio de 2016, junto a los restantes pronunciamientos que en el fallo del Auto se contienen y que el Abogado del Estado reproduce.

El día 5 de octubre de 2016, en el contexto del debate sobre política general en el Parlamento de Cataluña, los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC presentaron, para su debate y votación en el Pleno, las propuestas de resolución registradas con los núms. 37713 y 37714. Fueron admitidas a trámite por la Mesa ese mismo día y sometidas a debate y votación por la Presidenta del Parlamento, pese a la solicitud de reconsideración formulada por los grupos parlamentarios Ciudadans, Socialistes y Popular (así consta todo ello en el “Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña” núm. 231, de 10 de octubre de 2016) y de las advertencias formuladas en el propio debate por los representantes de los grupos Ciudadans y Popular sobre el incumplimiento que supone de las resoluciones del Tribunal Constitucional; consta así en el diario de sesiones del Parlamento de Cataluña, del día 6 de octubre de 2016, cuya copia se adjunta por el Abogado del Estado a su escrito por el que formula incidente de ejecución. Dichas propuestas fueron finalmente aprobadas por el Pleno de la Cámara, quedando así incorporadas a la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, de 6 de octubre de 2016, sobre la orientación política general del Gobierno (publicada en el “Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña” núm. 237, de 18 de octubre de 2016). La propuesta registrada con el núm. 37714, sobre la convocatoria de un referéndum, se corresponde con el capítulo I.1.1 de la Resolución 306/XI, bajo el epígrafe de “Referéndum, amparo legal y garantías”, puntos 1 a 9; y la propuesta registrada con el núm. 37713 se corresponde con el capítulo I.2 de la misma Resolución, bajo el epígrafe de “Proceso constituyente”, puntos 13 a 16 (su contenido ha quedado ya reproducido).

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

c) Razona asimismo que la idoneidad de una Resolución del tipo de la impugnada como objeto de un incidente de ejecución está fuera de duda, por ser cuestión ya resuelta tanto en la STC 42/2014, de 25 de marzo, como en la STC 259/2015, en el ATC 141/2016 y en el ATC 170/2016.

La Resolución 306/XI, en los apartados a los que se refiere el incidente de ejecución, que traen causa de las propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC y registradas con los núms. 37713 y 37714, ha sido adoptada por el Pleno del Parlamento de Cataluña en el contexto del debate sobre política general y de acuerdo con las previsiones de los arts. 151 y 152 del Reglamento del Parlamento (RPC). Es, por tanto, una Resolución que pone fin a un procedimiento parlamentario y que, sin perjuicio de su veste política, tiene también indudables efectos jurídicos directos e inmediatos, conforme a lo razonado por este Tribunal en la STC 42/2014, FJ 2.

Al aprobar el Pleno del Parlamento las referidas propuestas, que se incorporan al capítulo I.1.1 de la Resolución 306/XI, bajo el epígrafe de “Referéndum, amparo legal y garantías” (puntos 1 a 9) y al capítulo I.2 de la misma Resolución, bajo el epígrafe de “Proceso constituyente” (puntos 13 a 16), con el contenido antes transcrito, queda claro que estamos ante una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara de continuar con el proceso secesionista. Tales apartados de la Resolución 306/XI son un paso más en la “hoja de ruta” adoptada por el Parlamento catalán, esencialmente en la Resolución I/XI, que fue declarada nula en su integridad por la STC 259/2015. No se trata de una mera declaración política, sino que la Resolución 306/XI, en los apartados referidos (capítulo I.1.1, puntos 3, 4 y 6; capítulo I.2, puntos 13 y 16) prevé un conjunto de acciones específicas destinadas a la puesta en práctica de dicho proceso, encomendándose al propio Parlamento y al Gobierno de la Generalidad de Cataluña la adopción de medidas concretas y la provisión de medios materiales y organizativos (incluida la inclusión de partidas al efecto en la Ley de Presupuestos) para hacer realidad la convocatoria y celebración de un referéndum vinculante, limitado al ámbito territorial de Cataluña, sobre la secesión de España, partiendo del presunto derecho a la autodeterminación del pueblo de Cataluña (capítulo I.1.1, puntos 1 y 2).

Por otra parte, aunque se menciona que el referéndum puede ser acordado con el Estado (lo cual es constitucionalmente imposible, salvo que se reforme la Constitución), la Resolución 306/XI opta, en caso de que el Gobierno de la Nación no la admita, por una actuación unilateral (capítulo I.1.1, puntos 3 y 5). Asimismo, con la finalidad de preparar el marco jurídico de una futura república catalana, se acuerda que se elabore y apruebe, antes del 31 de diciembre de 2016, una ley de régimen jurídico, con el contenido mínimo que señala, para sustituir el régimen legal constitucional por una legalidad exclusivamente catalana (capítulo I.1.1, punto 8). El resto de los acuerdos, recogidos en los puntos 13 a 16 del capítulo I.2, tienen por objeto comenzar los trabajos para un proceso constituyente desde el momento en que han sido aprobados.

Se trata, en consecuencia, de directrices claras y concretas dirigidas al propio Parlamento y al Gobierno de la Generalidad para avanzar en el secesionista “proceso constituyente” que, si no se anulan, producirían efectos inmediatos. Son resoluciones que se dictan en desarrollo de la anulada Resolución 1/XI y precisamente para cumplir sus objetivos, como hizo la también anulada Resolución 263/XI, respecto de la que la Resolución 306/XI, en los apartados impugnados, va todavía más lejos, pues prevé la convocatoria de un referéndum vinculante secesionista (a celebrar no más tarde de septiembre de 2017), dispone la elaboración de una ley de desconexión jurídica con el Estado antes del 31 de diciembre de 2016 y ordena la preparación del “proceso constituyente” en el primer semestre de 2017, todo ello financiado con créditos presupuestarios a incluir en la próxima Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cataluña. En fin, como en los casos de las Resoluciones 1/XI y 263/XI, el contenido de los acuerdos impugnados de la Resolución 306/XI no permite entender limitados sus efectos en el ámbito parlamentario al terreno estrictamente político, puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas por parte de los poderes públicos.

d) Razona a continuación el Abogado del Estado que la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, en los apartados concretos de la misma a los que se refiere el incidente de ejecución, vulnera clara y frontalmente la STC 259/2015, el ATC 141/2016, la providencia de 1 de agosto de 2016 y el ATC 170/2016. Lejos de cumplir con lo acordado por el Tribunal Constitucional y de atender las advertencias que en dichas resoluciones se contienen, el Pleno del Parlamento de Cataluña ha aprobado el 6 de octubre de 2016, mediante la Resolución 306/XI, las propuestas de los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC registradas con los núms. 37713 y 37714, que suponen dar continuidad a las anuladas Resoluciones 1/XI y 263/XI.

Además, incumple específica y claramente el mandato contenido en el apartado 4 de la providencia de 1 de agosto de 2016, dictada en el incidente de ejecución promovido frente a la Resolución 263/XI.

La Resolución 306/XI, en los apartados impugnados, reitera la Resolución 1/XI, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015, y resulta manifiestamente contraria a lo decidido por este Tribunal en dicha Sentencia, en el ATC 141/2016, en la providencia de 1 de agosto de 2016 y en el ATC 170/2016, de 6 de octubre (conocido este, como es notorio, antes de la celebración de la sesión del Pleno del Parlamento de Cataluña en que se debatieron y aprobaron las referidas propuestas de resolución de los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC).

Un repaso somero de los diferentes apartados de la Resolución 306/XI de 6 de octubre de 2016 a los que se refiere el incidente de ejecución (capítulo I.1.1, bajo el epígrafe de “Referéndum, amparo legal y garantías”, puntos 1 a 9; y capítulo I.2, bajo el epígrafe de “Proceso constituyente”, puntos 13 a 16) confirma esta conclusión. Esos apartados de la Resolución 306/XI se impugnan en su conjunto, debido a que lo acordado por el Parlamento de Cataluña ha de considerarse en su totalidad como una adaptación de la “hoja de ruta” sobre las actuaciones a desarrollar en el denominado “proceso constituyente”. Resulta así de la Resolución 306/XI, en los apartados considerados, la voluntad manifiesta de la Cámara de poner en práctica, con medios concretos e incluso programados en el tiempo, el proceso constituyente prohibido por la STC 259/2015, en los términos allí expuestos. La Sentencia resulta así incumplida una vez más, pues se trata nuevamente de desarrollar el denominado “proceso constituyente” de manera unilateral y sin sujeción alguna al vigente ordenamiento constitucional.

e) Así, por lo que se refiere los puntos 1 a 9 del capítulo I.1.1 de la Resolución 306/XI (que se corresponden con la propuesta registrada con el núm. 37714), resulta que en el punto 3, en desarrollo de la anulada Resolución 1/XI que proclamaba la puesta en marcha de un proceso constituyente de desconexión del Estado español, se fija una fecha determinada (“no más tarde de septiembre de 2017”) para la celebración de “un referéndum vinculante sobre la independencia de Cataluña”, “con una pregunta clara y de respuesta binaria”, instando el Parlamento al Gobierno de la Generalitat para que proceda a su convocatoria y celebración, proveyendo los medios jurídicos para hacerlo efectivo (punto 6). Además, se refuerza la

unilateralidad del referéndum, al afirmar que este se convocará y celebrará en todo caso incluso “a falta de acuerdo con el Estado español” (punto 5), que no sería posible salvo que se reformase la Constitución.

Además, el Parlamento de Cataluña se compromete a activar todos los dispositivos legislativos necesarios para llevar a cabo la celebración del referéndum y para darle al mismo tiempo cobertura legal; asimismo prevé expresamente la constitución, antes del 31 de diciembre de 2016, de una “comisión de seguimiento para el impulso, control y ejecución del referéndum” (punto 4).

Estos acuerdos no solo resultan manifiestamente contrarios a lo resuelto por este Tribunal en la STC 259/2015, el ATC 141/2016, la providencia de 1 de agosto de 2016 y el ATC 170/2016, sino que también entran en flagrante contradicción con lo decidido en las SSTC 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero ambas, por cuanto “queda fuera de la competencia autonómica formular consultas, aun no referendarias, que incidan «sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos [...]» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4). Es patente, pues, que el parecer de la ciudadanía sobre tales cuestiones habría de encauzarse a través de los procedimientos constitucionales de reforma” (STC 31/2015, FJ 6). La convocatoria por la Generalitat de Cataluña de un referéndum “sin la preceptiva autorización estatal, como exige el art. 149.1.32 CE, y sin seguir los procedimientos y garantías constitucionalmente exigidos, que, como declara este Tribunal en la STC 31/2015, de esta misma fecha, solo pueden ser aquellos establecidos por el legislador estatal, que es a quien la Constitución ha encomendado regular el proceso y las garantías electorales (art. 149.1.1 CE en relación con los arts. 23.1 CE, 81.1 CE y 92.3 CE y art. 149.1.32 CE)”, vulneraría “las competencias del Estado en materia de referéndum” (STC 32/2015, FJ 3).

Por otra parte, el punto 8 del capítulo I.1.1 de la Resolución 306/XI viene a reiterar el apartado 5 de la anulada Resolución 1/XI (en el que el Parlamento de Cataluña consideraba pertinente iniciar en el plazo de treinta días la tramitación de las leyes del proceso constituyente, de seguridad social y de hacienda pública). Ahora, en el referido punto, el Parlamento de Cataluña “constata la necesidad de que el texto de la ponencia conjunta sobre régimen jurídico esté listo antes del 31 de diciembre de 2016 y contenga como mínimo la regulación sobre la

sucesión de ordenamientos jurídicos, la nacionalidad, los derechos fundamentales, el sistema institucional, la potestad financiera y el poder judicial durante el periodo de transitoriedad existente entre la proclamación de la República catalana y la aprobación de la Constitución, así como el reglamento de la Asamblea Constituyente”. Se trata, en efecto, de la denominada “ley de transitoriedad jurídica”, o “ley de desconexión”, en virtud de la cual se sustituiría la legalidad constitucional por una legalidad de la República catalana, de nuevo en abierta contradicción con lo resuelto en la STC 259/2015.

Asimismo se anuncia la creación por el Parlamento de Cataluña, antes del 31 de diciembre de 2016, de una comisión de expertos internacionales para supervisar este proceso de autodeterminación, cuyos trabajos se harán públicos (punto 9 del capítulo I.1.1 de la Resolución 306/XI).

f) Por lo que se refiere los puntos 13 a 16 del capítulo I.2 de la Resolución 306/XI (que se corresponden con la propuesta registrada con el núm. 37713), resulta manifiesto, desde su misma rúbrica (“Proceso constituyente”), que se trata una vez más de llevar adelante el proceso prohibido por la STC 259/2015.

En efecto, el Parlamento de Cataluña insta al Gobierno de la Generalitat a crear en el plazo de dos meses el “Consejo Asesor del Proceso Constituyente”; a definir, con el asesoramiento de dicho Consejo, “el programa y el calendario de desarrollo del proceso constituyente en el plazo de tres meses y hacerlo efectivo durante el primer semestre de 2017”; a “incorporar a los presupuestos de 2017 los recursos financieros necesarios para realizar el proceso constituyente”; y, finalmente, a “amparar la convocatoria y realización de las fases deliberativa y decisoria vinculante del proceso constituyente durante el primer semestre de 2017 (punto 13).

Por su parte, el Parlamento de Cataluña se hace responsable del proceso y a tal efecto se impone a sí mismo la obligación de “constituir, en el plazo de un mes, una comisión de seguimiento del proceso constituyente, con el objetivo de amparar las diferentes fases del proceso y velar por la definición y el desarrollo del programa, el calendario y los presupuestos” (punto 14). Además, el Parlamento “anima a los Ayuntamientos a impulsar los debates constituyentes desde el ámbito local promoviendo la participación de la sociedad civil y a

facilitar los recursos y espacios propios necesarios para el correcto desarrollo del debate ciudadano” (punto 15). Finalmente, el Parlamento de Cataluña insta al Gobierno de la Generalitat “a proveerse de las herramientas necesarias para garantizar la convocatoria y realización de las elecciones constituyentes en los seis meses siguientes al referéndum de autodeterminación en caso de que la opción independentista consiga más del 50% de los votos favorables” (punto 16).

En suma, resulta evidente que la Resolución 306/XI, en los apartados cuestionados, pretende dar continuidad al objetivo de la Resolución 1/XI, esto es, desarrollar el proceso constituyente en Cataluña, pese a lo decidido por este Tribunal en la STC 259/2015, cuyos pronunciamientos conculca la Cámara autonómica.

g) Los apartados impugnados de la Resolución 306/XI tienen por objeto un aspecto de la máxima trascendencia constitucional: la convocatoria de un referéndum y el proceso constituyente. Coinciden así con las Resoluciones 1/XI y 263/XI e incluso van más allá de las mismas, en cuanto las ponen en ejecución, diseñando el Parlamento de Cataluña un plan para hacerlas efectivas (pese a que fueron declaradas inconstitucionales y nulas por este Tribunal, en la STC 259/2015 y el ATC 170/2016, respectivamente). Prescinden por completo del marco constitucional vigente y hacen caso omiso de la reiterada advertencia del Tribunal Constitucional de que solo por los medios y cauces para la reforma constitucional sería posible plantear estas reivindicaciones.

La novedad que aportan esos acuerdos aprobados en la Resolución 306/XI es la mayor concreción del plan para conseguir la secesión de España, mediante la preparación, programación y diseño de un referéndum unilateral y de un proceso constituyente con fechas, órganos encargados de llevarlo a cabo y financiación presupuestaria. A ello se une la elaboración, antes del 31 de diciembre de 2016, de una “ley de transitoriedad jurídica” o “de desconexión”. Lo que se ha aprobado por el Parlamento de Cataluña es, por lo tanto, un verdadero plan secesionista en el que se concretan fases y decisiones. La Resolución 306/XI se encamina a la voluntad decidida de culminar un proceso constituyente unilateral, como indicaba ya el apartado primero de la anulada Resolución 1/XI. Mediante la Resolución 306/XI el Parlamento de Cataluña se erige una vez más en expresión de ese poder constituyente al que se

refería también la Resolución 1/XI en su apartado sexto, obviando los rotundos pronunciamientos de inconstitucionalidad que al respecto se contienen en la STC 259/2015.

Debe además recordarse que esas decisiones del Parlamento de Cataluña no tienen amparo ni en la libertad de expresión, ni en la autonomía parlamentaria, al haberse adoptado en contra del marco constitucional (AATC 141/2016, FJ 5, y 170/2016, FFJJ 6 y 7).

Es patente, en suma, que los apartados impugnados de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña contravienen y desacatan de manera frontal lo decidido por el Tribunal Constitucional en la STC 259/2015, así como en el ATC 141/2016, la providencia de 1 de agosto de 2016 y el ATC 170/2016, por lo que deben ser declarados nulos y sin efecto jurídico alguno.

h) Expone a continuación el Abogado del Estado las razones por las que considera que este Tribunal debe, además de declarar la nulidad absoluta de los apartados impugnados de la Resolución del Parlamento de Cataluña 306/XI, adoptar las medidas de ejecución necesarias, conforme a los arts. 87.1 y 92 LOTC, para la efectividad de lo resuelto en la STC 259/2015 y en los AATC 141/2016 y 170/2016, y evitar la puesta en marcha del proceso constituyente que en dicha Resolución se diseña, continuidad del previsto en la anulada Resolución 1/XI.

La Resolución 306/XI, en los apartados impugnados, supone un nuevo incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC 259/2015, desoyendo las advertencias contenidas al respecto en el ATC 141/2016, la providencia de 1 de agosto de 2016 y el ATC 170/2016. Ese incumplimiento genera una situación de perturbación extremadamente grave del orden constitucional, pues el Parlamento de Cataluña pretende formalizar una vez más, en abierta contradicción con los pronunciamientos firmes de este Tribunal y con manifiesto desprecio al marco jurídico de convivencia establecido por la Constitución, la apertura de un proceso constituyente y de desconexión con el Estado español de manera unilateral. Ese objetivo inconstitucional se refuerza ahora en la Resolución 306/XI fijando plazos concretos y dando instrucciones al Gobierno de la Generalitat y comprometiéndose el propio Parlamento (aprobación de la ley de transitoriedad jurídica antes del 31 de diciembre de 2016, diseño acabado del proceso constituyente en el primer semestre de 2017, referendo antes de septiembre de 2017, inclusión de créditos en la Ley de Presupuestos para 2017, etc.).

Del contenido de los apartados impugnados de la Resolución 306/XI se desprende claramente que existen varias instancias llamadas a poner en marcha el proceso secesionista. Por una parte, el Parlamento de Cataluña, como responsable de impulsar y supervisar ese proceso, a través especialmente de las diversas comisiones de expertos que pretende crear y de los instrumentos normativos previstos; por otra, el Gobierno de la Generalitat, a quien encomienda el Parlamento la provisión de todo tipo de medios, financieros, materiales y personales, para el desarrollo del proceso secesionista que diseña.

Por tanto, para salvaguardar el Estado de Derecho y la autoridad del Tribunal Constitucional, puesta reiteradamente en tela de juicio por el Parlamento de Cataluña, no basta con declarar la nulidad de los acuerdos impugnados de la Resolución 306/XI, sino que es necesario además que este Tribunal advierta personalmente, conforme a lo dispuesto en el art. 87.1, segundo párrafo, LOTC, a la Presidenta, al Secretario General y a todos los miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña, así como al Presidente de la Generalitat y a todos los miembros de su Consejo de Gobierno, que si llevan a efecto esos acuerdos de la Resolución 306/XI incurrirán en grave incumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Constitucional y podrán ser adoptadas las medidas previstas en el art. 92.4, LOTC, letras a), b) y, especialmente, d), esto es, “deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder”. Todo ello sin perjuicio de las medidas que, de oficio, el Tribunal considere oportuno adoptar, con arreglo a lo previsto en el art. 92.1 LOTC.

i) Por último, el Abogado del Estado sostiene que la Presidenta del Parlamento de Cataluña y varios de los miembros de la Mesa (en concreto, el Vicepresidente primero, la Secretaria primera, el Secretario tercero y la Secretaria cuarta) son personalmente responsables de haber incumplido, con pleno conocimiento, el ATC 141/2016, y más concretamente la orden del mismo dirigida “a los poderes implicados y a sus titulares, especialmente a la Mesa del Parlamento de Cataluña, bajo su responsabilidad, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir los mandatos enunciados” en dicho Auto, así como en el apartado 4 de la providencia de 1 de agosto de 2016 dictada en el incidente de ejecución promovido frente a la Resolución 263/XI, que concluyó mediante el ATC 170/2016.

Ese incumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Constitucional se ha producido por votar la Presidenta y los indicados miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña a favor de la inclusión en orden del día del Pleno del debate y votación de las propuestas de resolución, de contenido claramente inconstitucional, presentadas el 5 de octubre de 2016 por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC y registradas con los núms. 37713 y 37714, sobre la convocatoria de un referéndum y sobre el proceso constituyente (aprobadas finalmente por la Resolución 306/XI de 6 de octubre de 2016); todo ello tras rechazar la Mesa la solicitud de reconsideración formulada por los grupos parlamentarios Ciudadans, Socialistes y Popular. A ello no puede servir de excusa, como señalan los AATC 141/2016 y 170/2016, ni la autonomía parlamentaria ni la libertad de expresión, ni que se aprobasen en el contexto de un debate sobre política general, ya que sobre esos pretextos se impone la clara y tajante decisión del Tribunal Constitucional y lo establecido en el art. 87.1 LOTC. Por ello se interesa que este Tribunal proceda a deducir testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal en que la Presidenta y los indicados miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña pudieran haber incurrido por su actuación.

8. Por providencia de 13 de diciembre de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó tener por recibido el escrito presentado el 19 de octubre de 2016 por el Abogado del Estado de formulación de incidente de ejecución (arts. 87 y 92 LOTC) de la STC 259/2015, del ATC 141/2016, de la providencia de 1 de agosto de 2016 y del ATC 170/2016, en relación con los apartados antes indicados de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, y dar traslado del mismo al Ministerio Fiscal y al Parlamento de Cataluña, por conducto de su Presidenta, al objeto de que en el plazo de veinte días hábiles puedan formular las alegaciones que estimen convenientes. Asimismo acordó tener por invocado por el Gobierno de la Nación el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor, produce la suspensión de la mencionada Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, de 6 de octubre de 2016.

Acordó también, conforme al art. 87.1 LOTC y sin perjuicio de la obligación que dicho precepto impone a todos los poderes públicos de cumplir las resoluciones de este Tribunal, de acuerdo con lo interesado en su escrito por el Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, notificar personalmente esta providencia a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa del Parlamento y al Secretario General del Parlamento, así como al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de

la Generalitat de Catalunya, con expresa advertencia de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir.

Igualmente acordó requerir a la Presidenta, a los demás miembros de la Mesa y al Secretario General del Parlamento de Catalunya para que en el plazo de veinte días hábiles emitan los correspondientes informes, a los efectos del art. 92.4 LOTC, acerca de si las actuaciones parlamentarias que dieron lugar a la aprobación de la Resolución 306/XI del Parlamento de Catalunya, de 6 de octubre de 2016, en los apartados referidos a los que se refiere el presente incidente, han contravenido la STC 259/2015, el ATC 141/2016, la providencia de 1 de agosto de 2016 y el ATC 170/2016.

Acordó por último, en cuanto a la petición de requerimiento documental que se contiene en el segundo otrosí del escrito de formulación de incidente de ejecución, estar a lo que en su momento el Tribunal pueda resolver y publicar el contenido de esta providencia en el “Boletín Oficial del Estado”. Dicha publicación tuvo lugar en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 302, de 15 de diciembre de 2016.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 9 de enero de 2017, en el que considera, en coincidencia con lo argumentado por la Abogacía del Estado, que la Resolución 306/XI del Parlamento de Catalunya, en los apartados que son objeto del presente incidente de ejecución, contraviene los pronunciamientos de la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016 y 170/2016, por cuanto viene a dar continuidad y soporte a las Resoluciones 1/XI, 5/XI y 263/XI, al pretender avanzar en el “proceso constituyente” y convocar un referéndum de independencia de Catalunya.

El Fiscal entiende que los apartados cuestionados de la Resolución 306/XI del Parlamento de Catalunya se oponen radicalmente a lo resuelto por este Tribunal en la STC 259/2015 y en los AATC 141/2016 y 170/2016. La Resolución 306/XI no es un acto de trámite, tiene naturaleza jurídica y constituye una manifestación de voluntad institucional del Parlamento de Catalunya, órgano la Comunidad Autónoma que representa al pueblo de Catalunya conforme al art. 55.1 del Estatuto de Autonomía (EAC), en el ejercicio de una función estatutariamente conferida, cual es la orientación política general del Gobierno de la Generalitat (art. 55.2 EAC),

y adoptada a través del procedimiento reglamentariamente establecido al efecto (arts. 151 y 152 RPC). Se trata por tanto de un acto parlamentario susceptible de control constitucional mediante el incidente de ejecución de los arts. 87.1 y 92 LOTC.

La Resolución 306/XI, como las Resoluciones 1/XI, 5/XI y 263/XI, tiene como objetivo ejecutar el proceso de desconexión del Estado español y conseguir la independencia de Cataluña, para lo cual prevé la dotación de los elementos jurídicos, institucionales y financieros necesarios, diseñando una programación de actuaciones (entre las que destaca la convocatoria de un referéndum de autodeterminación) y su realización en plazos concretos. De este modo, los apartados impugnados de la Resolución 306/XI se vinculan con los postulados de las Resoluciones 1/XI y 263/XI, anuladas por la STC 259/2015 y el ATC 170/2016, respectivamente (así como con la Resolución 5/XI, sobre la que se pronuncia el ATC 141/2016), con los que guardan no poca semejanza. El objetivo que persiguen es el mismo, para cuya consecución pretenden utilizar procedimientos que se sitúan extramuros del ordenamiento constitucional. Tal planteamiento contraviene abiertamente los pronunciamientos de la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016 y 170/2016.

Después de recordar el contenido de los apartados más relevantes de las Resoluciones 1/XI, 5/XI y 263/XI, señala el Fiscal que la Resolución 306/XI, tras proclamar el “derecho imprescriptible e inalienable de Cataluña a la autodeterminación” (número 1 del apartado I.1.1), contiene una serie de mandatos inequívocos dirigidos no solo al Gobierno de la Generalitat, sino también a la propia Cámara, relativos al llamado “proceso constituyente” y al referéndum de autodeterminación. La Resolución 306/XI responde a la finalidad de las Resoluciones I/XI y 263/XI de creación de un estado catalán independiente, cuyas etapas o fases están descritas en el apartado 5 de la anulada Resolución 263/XI. Establece, como medida principal, la celebración de “un referéndum vinculante sobre la independencia de Cataluña, como muy tarde en septiembre de 2017 y con una pregunta clara y de respuesta binaria” (número 3 del apartado I.1.1), que sería una de las medidas centrales del “proceso de desconexión del Estado español” al que se refería el apartado séptimo de la anulada Resolución I/XI. Además, declara que todo ese proceso está amparado por el Parlamento de Cataluña, que a tal efecto creará una “comisión de seguimiento del mismo” (número 14 del apartado I.2). De este modo resulta que tanto las anuladas Resoluciones I/XI y 263/XI (y también la Resolución 5/XI) como la Resolución 306/XI, en los apartados que se impugnan, tienen como objetivo “el proceso constituyente”

dirigido a la desconexión con el Estado español, lo que se traduce en el elemento que evidencia la unión e íntima conexión entre las sucesivas Resoluciones del Parlamento catalán, que se atribuye unas facultades de las que constitucionalmente carece, como ya se advirtió por la STC 259/2015, FJ 4, el ATC 141/2016, FJ 3, y el ATC 170/2016, FFJJ 6 y 7.

En cuanto a las facultades que el Parlamento de Cataluña se arroga en la Resolución 306/XI relativas a la convocatoria de un referéndum de autodeterminación (números 1 a 9 del apartado I.1.1 y número 16 del apartado I.2), añade el Fiscal que, como ya declaró este Tribunal en las SSTC 31/2015 y 32/2015, la Comunidad Autónoma de Cataluña carece de competencia al respecto. La celebración de un referéndum sobre la independencia de Cataluña exigiría la autorización del Estado (art. 149.1.32 CE) y la reforma de la Constitución (art. 168 CE). La Cámara autonómica puede proponer la reforma constitucional, pero lo que no puede es “erigirse en fuente de legitimidad jurídica y política, hasta arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad” (STC 259/2015, FJ 7).

La Resolución 306/XI coincide asimismo (número 8 del apartado I.1.1) con las anuladas Resoluciones I/XI y 263/XI en la necesidad de que Cataluña se dote de una normativa (las llamadas “leyes de desconexión”) que garantice el tránsito de la legalidad actual a la que resultaría del proceso constituyente.

La Resolución 306/XI establece también medidas específicas para facilitar el desarrollo del proceso constituyente (en particular las que se detallan en el número 13 del apartado I.2) y programa con fechas y plazos concretos el desarrollo del proceso constituyente y sus fases (números 3, 4, 5, 8 y 9 del apartado I.1.1 y números 13 y 14 del apartado I.2). Aparece así la Resolución 306/XI como una herramienta necesaria para la desconexión con el Estado, pues prevé el procedimiento legislativo y gubernativo para la autodeterminación de Cataluña mediante un referéndum vinculante, disponiendo medidas normativas, institucionales y materiales para su realización y fijando incluso el porcentaje de votos necesarios para reconocerle validez (“más del 50% de los votos favorables”: número 16 del apartado I.2). De esta manera viene a dar continuidad y soporte al proceso constituyente, objetivo de la Resolución I/XI, así como de la Resolución 263/XI, que aprueba las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente creada por la Resolución 5/XI.

De este modo la Resolución 306/XI, en los apartados que se impugnan por la Abogacía del Estado en el incidente de ejecución, incurre en los mismos vicios que las Resoluciones 1/XI, 5/XI y 263/XI, al pretender la misma finalidad: la puesta en marcha de un proceso constituyente dirigido a la desconexión del Estado español y a la creación de la futura constitución catalana y del estado catalán independiente en forma de república. Su inconstitucionalidad ya fue declarada en términos firmes por la STC 259/2015 y reiterada por los AATC 141/2016 y 170/2016, pues tal propósito desborda los márgenes de actuación constitucionales y estatutarios. El Parlamento de Cataluña ha desatendido los pronunciamientos y mandatos contenidos en las referidas resoluciones del Tribunal Constitucional, menoscabando su eficacia jurídica y material.

Considera por todo ello el Ministerio Fiscal que, tanto para asegurar y reforzar el ámbito del cumplimiento de la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016 y 170/2016, como para salvaguardar la autoridad del Tribunal Constitucional, debe estimarse el presente incidente de ejecución, declarando en consecuencia la nulidad de los apartados de la Resolución 306/XI a los que se refiere y acordando asimismo las medidas de ejecución en los propios términos que interesa la Abogacía del Estado, de acuerdo con las previsiones del art. 92.4 LOTC.

10. El 16 de enero de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el informe emitido por el Vicepresidente segundo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, don José M<sup>a</sup> Espejo-Saavedra Conesa, del grupo parlamentario “Ciudadanos” (C’s), en contestación al requerimiento contenido en el apartado 5 de la providencia de este Tribunal de 13 de diciembre de 2016, a los efectos del art. 92.4 LOTC.

Expone en su informe que, como ya lo hiciera con ocasión de los hechos que dieron lugar al incidente de ejecución estimado por el ATC 170/2016, se ha opuesto a la admisión a trámite por la Mesa del Parlamento de Cataluña de las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios de JxS y la CUP, registradas con los núms. 37713 y 37714, que fueron finalmente aprobadas por la Resolución 306/IX, porque entendía que tales iniciativas venían a reiterar y desarrollar la Resolución 1/IX, anulada por la STC 259/2015.

En este sentido señala que cuando el 5 de octubre de 2016 se debatió en la Mesa sobre la admisión a trámite de esas concretas propuestas de resolución formuladas por los grupos de JxS y la CUP en el debate de política general, se opuso y votó en contra de la admisión, por

considerar, al igual que el Secretario segundo, que el contenido de esas propuestas podía suponer un incumplimiento de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016; así consta en el acta de la Mesa, que adjunta. Admitidas a trámite dichas propuestas con el voto de la mayoría, diversos grupos parlamentarios (entre ellos C's) presentaron escrito solicitando la reconsideración de esa decisión, reiterando que esas propuestas se oponían a las citadas resoluciones del Tribunal Constitucional. Convocada la Mesa para el día 6 de octubre de 2016 con el único objeto de resolver dichas peticiones de reconsideración, el informante, como Vicepresidente segundo, solicitó por escrito (firmado conjuntamente con el Secretario segundo) que se estimasen las solicitudes de reconsideración y se acordase por tanto la inadmisión de las referidas propuestas de resolución, por contravenir los pronunciamientos y advertencias del Tribunal Constitucional; entre ellas la dirigida expresamente a los miembros de la Mesa de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir las resoluciones del Tribunal.

Pese a ello, la mayoría de la Mesa decidió desestimar las peticiones de reconsideración, de modo que las cuestionadas propuestas de resolución siguieron su trámite para ser finalmente aprobadas por el Pleno del Parlamento en la Resolución 306/IX, de 6 de octubre de 2016. Se consumó así la contravención de los pronunciamientos y mandatos contenidos en la STC 259/2015, el ATC 141/2016, la providencia de 1 de agosto de 2016 y el ATC 170/2016.

11. Con fecha 16 de enero de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el informe emitido por el Secretario segundo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, don David Pérez Ibáñez, del grupo “Partit Socialista de Catalunya” (PSC), en contestación al requerimiento contenido en el apartado 5 de la providencia de este Tribunal de 13 de diciembre de 2016, a los efectos del art. 92.4 LOTC.

Tras referirse a la secuencia de actos parlamentarios que concluyen con la aprobación por el Pleno, en la Resolución 306/IX de 6 de octubre de 2016, de las propuestas de resolución formuladas por los grupos de JxS y la CUP, registradas con los núms. 37713 y 37714, expone el Secretario segundo de la Mesa cuál ha sido su posición y actuación en cada uno de esos actos. Afirma que en todo momento se ha opuesto a la admisión a trámite por la Mesa de las iniciativas parlamentarias destinadas a dar continuidad a la Resolución 1/IX, anulada por la STC 259/2015.

En este sentido resalta que en la reunión de la Mesa de 5 de octubre de 2016 se opuso y votó en contra de la admisión a trámite de esas concretas propuestas de resolución formuladas por los grupos de JxS y la CUP en el debate de política general, por entender, al igual que el Vicepresidente segundo, que su contenido podía suponer un incumplimiento de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016, en relación con las Resoluciones IX y 5/XI. Admitidas a trámite dichas propuestas con el voto de la mayoría, diversos grupos parlamentarios (entre ellos el PSC) solicitaron por escrito la reconsideración de esa decisión, reiterando que esas propuestas se oponían a las citadas resoluciones del Tribunal Constitucional. Convocada la Mesa para el día 6 de octubre de 2016 con el objeto de resolver dichas peticiones de reconsideración, el informante, como Secretario segundo, solicitó por escrito (firmado conjuntamente con el Vicepresidente segundo) que se estimasen las solicitudes de reconsideración y se acordase por tanto la inadmisión de las referidas propuestas de resolución, por contravenir los pronunciamientos y advertencias del Tribunal Constitucional, entre ellas la dirigida expresamente a los miembros de la Mesa de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir las resoluciones del Tribunal.

Pese a ello, la mayoría de la Mesa desestimó las peticiones de reconsideración, de modo que las cuestionadas propuestas de resolución fueron sometidas a debate y votación del Pleno, siendo aprobadas e incorporadas a la Resolución 306/IX de 6 de octubre de 2016; de lo cual resulta la contravención de los pronunciamientos y mandatos contenidos en la STC 259/2015, el ATC 141/2016, la providencia de 1 de agosto de 2016 y el ATC 170/2016.

12. El día 17 de enero de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el escrito de alegaciones de los Letrados del Parlamento de Cataluña, actuando en representación y defensa de la Cámara.

a) Como cuestión preliminar señalan que el Abogado del Estado manifiesta actuar en representación del Presidente del Gobierno, lo que efectivamente concuerda con el certificado de la reunión del Consejo de Ministros de 14 de octubre de 2016, en el que se acordó solicitar al Presidente del Gobierno el planteamiento del incidente de ejecución de la STC 259/2015 en relación con determinados apartados de la Resolución 306/IX del Parlamento de Cataluña (esto es, el capítulo I.1 en los números 1 a 9 del epígrafe I.1.1, titulado “Referéndum, amparo legal y garantías”; y el capítulo I.2, titulado “Proceso constituyente”, que comprende los números 13 a

16). Ocurre sin embargo que la STC 259/2015 resolvió la impugnación de la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, planteada por el Gobierno estatal al amparo del art. 161.2 CE y de los arts. 76 y 77 LOTC, por lo que en ese proceso constitucional solo fueron partes el Gobierno estatal y la Cámara catalana. El Presidente del Gobierno no fue parte en dicho proceso, por lo que, de conformidad con lo previsto en los apartados 3 y 4 del art. 92 LOTC, no se encuentra legitimado para plantear un incidente de ejecución de la STC 259/2015, lo que debería conducir a la inadmisión del incidente por falta de legitimación activa del Presidente del Gobierno; sin perjuicio de que, antes de resolver el incidente, el Tribunal Constitucional pueda requerir al Abogado del Estado para que aclare su representación, a fin de subsanar o convalidar los defectos que hubieran podido producirse en el procedimiento.

b) En segundo lugar alegan que no procede la aplicación de lo dispuesto en el art. 161.2 CE en el marco de un incidente de ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional. El Abogado del Estado ha invocado en su escrito la prerrogativa de suspensión prevista en dicho precepto constitucional para el supuesto de impugnación por el Gobierno de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas, regulado por el Título V de la LOTC, y el Tribunal Constitucional ha accedido a dicha pretensión, acordando en su providencia de 13 de diciembre de 2016 la suspensión de la Resolución 306/IX del Parlamento de Cataluña, en los apartados a los que se refiere el incidente. De este modo, se ha extendido indebidamente la suspensión automática del art. 161.2 CE a un supuesto de hecho para el que no está prevista ni puede ser aplicada por analogía. El presente asunto no es un procedimiento autónomo de impugnación de una Resolución parlamentaria (como el dirigido contra la Resolución 1/XI, que concluyó con la STC 259/2015), sino un incidente de ejecución (de la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016 y 170/2016) que se tramita de acuerdo con los arts. 87 y 92 LOTC, al que no resulta de aplicación la suspensión automática del art. 161.2 CE. Esta estaría reservada (aparte del recurso de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas, *ex* art. 30 LOTC y de los conflictos positivos de competencia, *ex* art. 62 LOTC) para las acciones mediante las cuales se “impugna directamente” una resolución o una disposición sin fuerza de ley emanada de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas, lo que da lugar al inicio del procedimiento establecido en el Título V de la LOTC.

La improcedente aplicación de lo dispuesto en el art. 161.2 CE en el marco de un incidente de ejecución limita indebidamente el ejercicio de las funciones parlamentarias y también la capacidad de decisión del propio Tribunal Constitucional, pues supone que la

suspensión sea automática al ser invocado dicho precepto por el Gobierno, sin que el Tribunal pueda llevar a cabo una valoración inicial y adecuada al caso concreto y previa audiencia a las partes, sobre la pertinencia de acordar o no la suspensión, como podría hacer, en su caso, al amparo de lo previsto en el art. 92.1 LOTC. En consecuencia, la suspensión de la Resolución 306/IX del Parlamento de Cataluña, en los apartados a los que se refiere el incidente, debe ser dejada sin efecto inmediatamente.

c) En cuanto al fondo del asunto sostienen, en primer término, que la Resolución 306/IX del Parlamento de Cataluña, en los apartados a los que se refiere el incidente, no contraviene la STC 259/2015 y tampoco los AATC 141/2016 y 170/2016. Los apartados de la Resolución 306/XI que se atacan no constituyen desde una perspectiva formal ningún desarrollo o continuación de las Resoluciones 1/XI y 263/XI anuladas por este Tribunal, sino que se han aprobado en el marco de una función parlamentaria, cual es el debate de la orientación política general del Gobierno de la Generalitat (arts. 151 y 152 RPC), de carácter totalmente independiente de cualquier resolución parlamentaria anterior. Desde la perspectiva material, los acuerdos aprobados mediante la Resolución 306/XI vienen delimitados, de acuerdo con el Reglamento de la Cámara, por el contenido del debate. Este, tal como se halla configurado, es exclusivamente de orientación política, sin efecto jurídico vinculante alguno, por lo que dicha Resolución solo es susceptible de control político por el propio Parlamento y, en último término, por el propio pueblo de Cataluña mediante su participación en los procesos electorales.

Los apartados de la Resolución 306/XI a los que se refiere el incidente de ejecución no guardan relación directa e inmediata de causalidad, ni formalmente ni en cuanto a su contenido material, con la Resolución 1/XI, declarada nula por la STC 259/2015. La Resolución 306/XI, en los apartados controvertidos, introduce como elemento central, la convocatoria de un referéndum de independencia, comprometiéndose el Parlamento de Cataluña a “activar todos los dispositivos legislativos necesarios” para su celebración y “para darle al mismo tiempo cobertura legal” (número 4 del apartado I.1.1); proclamación que debe contextualizarse en el conjunto de la Resolución. En cambio, la anulada Resolución 1/XI no solo no se centraba en la celebración de un referéndum, sino que en la misma sesión en la que el Parlamento aprobó esa Resolución se rechazó la propuesta “sobre la priorización de un plan de rescate ciudadano y el inicio de un proceso constituyente” presentada por el grupo parlamentario de “Catalunya Sí que es Pot” que se centraba en la idea de un referéndum, y los argumentos esgrimidos por los grupos

que apoyaron la aprobación de la Resolución 1/XI eran, precisamente, que consideraban superado el debate sobre el referéndum.

d) Alegan asimismo que la Resolución 306/XI se integra en el procedimiento del debate de orientación política general del Gobierno de la Generalitat y es inescindible del mismo. Su finalidad es estrictamente de orientación política y, al ser delimitada materialmente por la congruencia con los temas debatidos, no puede dejar de admitirse si no es restringiendo la libertad de expresión de los parlamentarios, lo que debe rechazarse.

La Constitución no prohíbe ni establece límites al debate político, especialmente del que se produce en sede parlamentaria, aun cuando se dé una discrepancia entre el proyecto o idea que se debate y el contenido de la Constitución. Como ha señalado reiteradamente el propio Tribunal Constitucional, la Constitución ampara el derecho a promover y defender cualquier idea política, incluso cuando esta no coincida o encaje con los postulados constitucionales vigentes, porque ese derecho tiene su fundamento en el principio democrático, que permite un debate libre en cuanto a su contenido y alcance si ese debate se formula pacíficamente, con respecto a los derechos fundamentales y por medios políticos.

En la medida en que el ordenamiento constitucional español no responde a un modelo de “democracia militante” que imponga a los poderes públicos representativos un deber de adhesión positiva a dicho ordenamiento, no puede negarse la capacidad del Parlamento de Cataluña para debatir cualquier cuestión que considere de interés para la sociedad a la que representa, incluido el proceso constituyente de una futura Cataluña independiente. Ciertamente es que las SSTC 42/2014 y 259/2015 imponen un límite a ese proyecto político, como es que su defensa y promoción no se haga en términos que excluyan los procesos de reforma constitucional. Pero de ello no puede desprenderse que ese límite sea absoluto y condicione íntegramente la actividad de debate propia de un Parlamento, ni excluya, tampoco, la posibilidad de que pueda darse una actuación parlamentaria sin restricciones cuando esta se encauza mediante el formato reglamentario del debate de orientación política del Gobierno, con los efectos propios y específicos, también limitados, que derivan del mismo.

e) Sostienen también que en el concreto procedimiento del debate de orientación política del Gobierno de la Generalitat las funciones de la Presidenta y de la Mesa del Parlamento de

Cataluña relativas a la admisibilidad de las propuestas de resolución se hallan expresamente determinadas por el Reglamento de la Cámara y además están amparadas en la inviolabilidad parlamentaria. Por consiguiente está fuera de lugar exigir a la Presidenta del Parlamento y a los miembros de la Mesa que señala el Abogado del Estado cualquier tipo de responsabilidad, especialmente la penal, por haber votado a favor de la admisión a trámite de las propuestas de resolución formuladas por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC que fueron finalmente aprobadas por el Pleno de la Cámara en el marco de la Resolución 306/XI, a las que se refiere el incidente de ejecución.

La actuación de la Presidenta del Parlamento y de los miembros de la Mesa señalados se acomoda a lo dispuesto en el art. 152 RPC para el procedimiento del debate de orientación política del Gobierno, que restringe la función de admisión de la Mesa, de manera que esta debe admitir las propuestas de resolución formuladas por los grupos parlamentarios que sean congruentes con la materia objeto del debate y que no signifiquen moción de censura al Gobierno, requisitos que se cumplían perfectamente en este supuesto.

Con independencia de lo anterior, la actuación de la Presidenta del Parlamento y de los miembros de la Mesa señalados por la Abogacía del Estado quedaba amparada, en cualquier caso, por la prerrogativa de la inviolabilidad parlamentaria de que disfrutaban los diputados por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones (art. 57.1 EAC y art. 21 RPC), conforme a la doctrina constitucional (SSTC 51/1985 y 243/1988). La actuación de la Presidenta del Parlamento y de los miembros de la Mesa respondía inequívocamente al ejercicio de una función inherente a sus cargo, cual es la de admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, y se tradujo en actos también de inequívoca naturaleza parlamentaria, en el sentido más estricto del término, adoptados conforme a lo dispuesto en los arts. 17 y 152 RPC en el marco concreto del procedimiento del debate de orientación política del Gobierno de la Generalitat. Ciertamente, la inviolabilidad parlamentaria no excluye el deber de cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, que la ley establece con un alcance general para todas las autoridades y poderes públicos. Sin embargo, la prerrogativa de inviolabilidad parlamentaria tiene el efecto de excluir cualquier responsabilidad, especialmente la penal, cuando se trata de actos propios e inherentes a la función parlamentaria, como aquí sucede.

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

f) Por todo lo expuesto los Letrados del Parlamento de Cataluña solicitan la desestimación del incidente de ejecución, porque la Resolución 306/XI, en los apartados controvertidos, no contraviene la STC 259/2015 ni los AATC 141/2016 y 170/2016, debiendo en consecuencia rechazarse también la medida de ejecución que solicita la Abogacía del Estado en relación con la Presidenta del Parlamento y determinados miembros de la Mesa, consistente en deducir testimonio de particulares para exigir su responsabilidad penal.

Asimismo solicitan que este Tribunal requiera al Abogado del Estado para que aclare la representación que dice ostentar en este procedimiento y que acuerde de forma inmediata dejar sin efecto el apartado 3 de la providencia de 13 de diciembre de 2016, referido a la suspensión *ex art.* 161.2 CE de los apartados controvertidos de la Resolución 306/XI.

13. Con fecha 19 de enero de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el informe emitido conjuntamente por la Presidenta del Parlamento de Cataluña, doña Carme Forcadell i Lluís, el Vicepresidente primero de la Mesa del Parlamento, don Lluís M<sup>a</sup>. Corominas i Díaz, la Secretaria primera de la Mesa, doña Anna Simó i Castelló, el Secretario tercero, don Joan Josep Nuet i Pujals, y la Secretaria cuarta, doña Ramona Barrufet i Santacana, en contestación al requerimiento contenido en el apartado 5 de la providencia de este Tribunal de 13 de diciembre de 2016, a los efectos del art. 92.4 LOTC.

Aducen, en síntesis, que la respuesta al requerimiento que se realiza en la referida providencia de 13 de diciembre de 2016 acerca de si las actuaciones parlamentarias que dieron lugar a la aprobación de la Resolución 306/XI, en los apartados a los que se refiere el presente incidente, han contravenido la STC 259/2015, el ATC 141/2016, la providencia de 1 de agosto de 2016 y el ATC 170/2016, es clara y consta en las actas de la Mesa de los días 5 y 6 de octubre de 2016; señaladamente en lo que atañe a la resolución motivada por la que se desestiman las solicitudes de reconsideración formuladas por los grupos Popular, PSC y C's contra la decisión de la Mesa de admitir a trámite las propuestas de resolución presentadas por los grupos JxS y CUP. Tales actuaciones, llevadas a cabo en el ejercicio de las funciones propias del Parlamento de Cataluña y conforme a lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, en el marco del debate de orientación política del Gobierno de la Generalitat, no contravienen ninguna de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Advierten además que, en cualquier caso, el ATC 170/2016, de 6 de octubre, ni siquiera era conocido para los grupos y la Mesa cuando se decidió la admisión a trámite de esas propuestas de resolución el 5 de octubre, ni tampoco cuando se resolvieron al día siguiente las solicitudes de reconsideración.

En desarrollo de la afirmación precedente exponen una serie de razonamientos que se resumen a continuación.

Sostienen en primer lugar que la Resolución 306/XI forma parte de un acto de naturaleza parlamentaria, el debate sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat. Este debate, que se ajusta al procedimiento específico previsto en los arts. 151 y 152 RPC, es un elemento básico del parlamentarismo y un instrumento para dar cauce a los derechos fundamentales de libertad de expresión y de participación política de los diputados, que garantizan los arts. 20 y 23 CE y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). La Resolución 306/XI, que deriva de ese debate de orientación política general, no tiene ninguna vinculación con anteriores resoluciones del Parlamento de Cataluña sobre las que han recaído los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Además, la Resolución 306/XI es un acto de naturaleza política, carente de efectos jurídicos. Es resultado de la función parlamentaria de impulso y control del Gobierno y se articula como un conjunto de pronunciamientos políticos que, para tener efectos, requieren de la adopción por parte del Gobierno o del propio Parlamento de determinados actos, sujetos a los correspondientes controles de legalidad y constitucionalidad, en su caso.

La actuación de los informantes como miembros de la Mesa de la Cámara se ajustó escrupulosamente a lo dispuesto en el art. 37.2.d) RPC con carácter general para la admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias y en el art. 152 RPC para el procedimiento del debate de orientación política general del Gobierno de la Generalitat, que restringe la función de admisión de la Mesa, de manera que esta debe admitir las propuestas de resolución formuladas por los grupos parlamentarios que sean congruentes con la materia objeto del debate y que no signifiquen moción de censura al Gobierno, requisitos que se cumplían en las propuestas de los grupos JxS y CUP a las que se refiere la Abogacía del Estado en el incidente de ejecución. En consecuencia, la Mesa no podía dejar de admitir esas iniciativas sin infringir el Reglamento de la Cámara y la autonomía parlamentaria y vulnerar los derechos de los parlamentarios a la libertad de expresión y la participación política, así como la división de poderes y el pluralismo político. Inadmitir esas propuestas por su contenido, en un debate parlamentario de orientación política, equivaldría a suprimir la democracia. El debate de ideas no puede tener límites.

La Mesa no puede realizar un juicio de oportunidad política previo a la tramitación de cualquier iniciativa, pues ello resulta contrario a la propia jurisprudencia constitucional, conforme a la cual la función principal de las Mesas de las Cámaras consiste en controlar la regularidad jurídica y viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas; no deben inadmitir propuestas por la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, pues de esa forma estarían infringiendo el derecho de representación de los parlamentarios autores de la iniciativa de que se trate, que forma parte del *ius in officium* constitucionalmente garantizado.

Añaden que la postura de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Cataluña ha sido constante en confirmar en sus distintas intervenciones que la Mesa de la Cámara solo puede realizar un control formal o de procedimiento en la admisión y calificación de las iniciativas que se presenten por los grupos parlamentarios. En cuanto a las propuestas de resolución de los grupos JxS y CUP presentadas el 5 de octubre de 2016 a las que se refiere el incidente de ejecución, cabe hacer notar que no consta informe desfavorable ni advertencia alguna del Letrado Mayor o del Secretario General a la Mesa antes de la admisión a trámite de aquellas. La advertencia a la Mesa del día 6 de octubre, como consta claramente reflejado en el acta, se produjo cuando ya se habían desestimado las solicitudes de reconsideración, y tuvo un mero tenor informativo acerca de la respuesta que podría dar el Tribunal Constitucional.

La inviolabilidad parlamentaria ha de ponerse en relación con la libertad de expresión (art. 20 CE) y con el derecho de participación de los representantes políticos (art. 23 CE), como resulta de la doctrina constitucional (SSTC 136/1999, 253/2007 y 177/2015) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SSTEDH de 24 de febrero de 1997, 27 de febrero de 2001, 15 de marzo de 2011 y 16 de septiembre de 2014). Los parlamentarios, como cargos electos amparados por el art. 23 CE, son inviolables por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones, en garantía de su mandato representativo obtenido de la ciudadanía (art. 57.1 EAC y art. 21 RPC). La prerrogativa de inviolabilidad parlamentaria tiene el efecto de excluir cualquier responsabilidad, especialmente la penal, cuando se trata de actos propios e inherentes a la función parlamentaria (SSTC 51/1985, 243/1988, y 30/1997, entre otras), como sucede en el presente caso.

El Gobierno del Estado ha llevado a cabo un uso inadecuado de la figura del incidente de ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional, pues la Resolución 306/XI, en los apartados que se atacan, no guarda relación alguna con la Resolución 1/XI anulada por la STC 259/2015, ni con las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente aprobadas por la Resolución 263/XI, anulada por el ATC 170/2016. No procede, por tanto, el control de la Resolución 306/XI por la vía del incidente de ejecución de los arts. 87.1 y 92 LOTC, sin perjuicio de que pudiera ser objeto de control *ex novo* por el Tribunal Constitucional por el cauce procedimental adecuado, que el Estado no ha utilizado.

También estiman improcedente la aplicación del art. 161.2 CE en el presente incidente de ejecución, pues entienden que no cabe extender la suspensión automática de este precepto constitucional, prevista para los procedimientos impugnatorios de resoluciones de las Comunidades Autónomas, a un supuesto de hecho para el que no está prevista ni en la Constitución ni en la LOTC, máxime teniendo en cuenta los graves efectos, incluida la responsabilidad penal, que el Tribunal puede dar al incumplimiento de dicha suspensión.

Por lo que atañe a la petición de la Abogacía del Estado –apoyada por el Ministerio Fiscal– de que el Tribunal Constitucional deduzca testimonio de particulares contra la Presidenta del Parlamento y los miembros de la Mesa que con su voto avalaron la admisión a trámite de las propuestas de resolución presentadas por los grupos JxS y CUP a las que se refiere

el incidente de ejecución, para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponderles por esa actuación, los informantes se sorprenden de que el Tribunal Constitucional no se pronuncie sobre esta medida de ejecución en su providencia de 13 de diciembre de 2016. Sostienen que el Gobierno del Estado amenaza de manera constante e indiscriminada a los órganos del Parlamento de Cataluña con el propósito de eliminar la controversia política en Cataluña prohibiendo el debate e inhabilitando a todo aquel que quiera ejercer la democracia más básica.

En cualquier caso esa supuesta responsabilidad penal es inexistente, de acuerdo con lo anteriormente alegado, porque la actuación de la Presidenta del Parlamento y de los miembros de la Mesa concernidos está amparada por la inviolabilidad parlamentaria de que disfrutaban los diputados para proteger su libertad de expresión y su derecho de participación política. Negar la aplicación de la inviolabilidad parlamentaria en este caso supondría negar la protección de la libertad de expresión en el Parlamento y la protección de una democracia efectiva, así como vulnerar la separación de los poderes legislativo y judicial. Han de ser precisamente los Tribunales de Justicia, y el Tribunal Constitucional antes que todos ellos, quienes deben amparar a la Mesa en el ejercicio de sus funciones. La Mesa ha de garantizar que se puedan expresar en la Cámara todos los planteamientos políticos, incluidos aquellos que traspasen el marco constitucional. Si no se permite ese debate en el Parlamento, si se persigue a quien lo permite, la democracia desaparece, concluyen los requeridos.

Por todo lo expuesto interesan que este Tribunal desestime el incidente de ejecución.

14. El 19 de enero de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el informe emitido por quien fuera Secretario general del Parlamento de Cataluña, don Pere Sol i Ordís, en contestación al requerimiento contenido en el apartado 5 de la providencia de este Tribunal de 1 de agosto de 2016, a los efectos del art. 92.4 LOTC.

Expone en primer término que ya no desempeña el cargo de Secretario general del Parlamento de Cataluña y que se remite, en cuanto a las funciones propias de este cargo, a lo manifestado en su informe de 15 de septiembre de 2016, emitido en respuesta al requerimiento que le fue dirigido por providencia de este Tribunal de 1 de agosto de 2016 con ocasión del incidente de ejecución a la postre resuelto por ATC 170/2016. Conforme a lo expuesto sostiene que su actuación en calidad de Secretario general del Parlamento de Cataluña en relación con los actos parlamentarios que dieron lugar a la aprobación de la Resolución 306/XI no fue ni podía ir

más allá del mero asesoramiento, porque en ningún caso las atribuciones y las funciones que le corresponden al Secretario general incluyen alguna que le permita decidir sobre la admisibilidad o no de una iniciativa parlamentaria, y aún menos cuando la admisibilidad se fundamente no en los aspectos formales establecidos reglamentariamente, sino en el resultado que se produciría si la iniciativa efectivamente prospera.

Relata a continuación de manera sucinta las actuaciones parlamentarias que dieron lugar a la aprobación de la Resolución 306/XI, destacando el hecho de que se convocase el Pleno para el 6 de octubre, con retraso sobre las previsiones reglamentarias para la celebración del debate sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat (art. 151.1 RPC). Esto obedeció a que una semana antes el Pleno tuvo que debatir y votar la cuestión de confianza planteada por el Presidente de la Generalitat, dato este relevante –señala– porque esa petición de confianza se centró en gran medida en la convocatoria de un referéndum de independencia, como consta en el diario de sesiones. Transcribe a la sazón parte del discurso pronunciado entonces por el Presidente de la Generalitat, del que puede deducirse que era previsible que en el debate de orientación política general el tema fuera tratado otra vez, como así fue, por todos los grupos parlamentarios. Todos eran plenamente conscientes de que el debate de orientación política del Gobierno culmina con la presentación, debate y votación de una propuesta de resolución cuyos límites materiales se encuentran definidos por el art. 152 RPC: la Mesa admite las propuestas de resolución que son congruentes con la materia que ha sido objeto del debate y que no significan moción de censura al Gobierno.

Sostiene que en el decurso del debate sobre la orientación política general del Gobierno se puso de manifiesto por las intervenciones de los grupos de la oposición parlamentaria que incluso para estos la propuesta de celebrar un referéndum, si bien aparecía vinculada a las posiciones sobre la independencia de Cataluña de la mayoría de la Cámara, era algo distinto al planteamiento mantenido en la Resolución 1/XI, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015. Considera importante esta apreciación en el debate político, porque sus mismos protagonistas desvinculan el referéndum, tema central de los apartados de la Resolución 306/XI con relación a los cuales se ha planteado el incidente de ejecución, de la Resolución 1/XI, con la que no mantienen relación de causalidad alguna.

Alega a continuación que las propuestas de resolución presentadas por los grupos JxS y CUP a las que se refiere el incidente de ejecución fueron admitidas a trámite por la Mesa de la Cámara el 5 de octubre de 2016 con el voto en contra del Vicepresidente segundo y del Secretario segundo. Consta en acta que la discrepancia obedeció al hecho de que consideraban que el contenido de las propuestas podría suponer un incumplimiento de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional con relación a las Resoluciones 1/XI y 5/XI. Consta asimismo que al día siguiente los grupos parlamentarios PSC, Popular y C's solicitaron a la Mesa la reconsideración del acuerdo de admisión a trámite de esas propuestas de resolución. Antes de decidir, la Mesa oyó a la Junta de Portavoces que, por mayoría consideró que debían desestimarse las solicitudes de reconsideración. Reunida de nuevo la Mesa, el Vicepresidente segundo y el Secretario segundo reiteraron su postura y se manifestaron a favor de la estimación de las solicitudes de reconsideración. Sometida a votación la propuesta de resolución desestimatoria, fue aprobada por la mayoría de la Mesa, con los votos en contra del Vicepresidente segundo y del Secretario segundo. Seguidamente se inició un debate sobre si la resolución desestimatoria de la Mesa podía ir acompañada de los votos particulares, llegándose a la conclusión que ello no estaba previsto reglamentariamente, sin perjuicio de la posibilidad de incluir una explicación de voto por escrito e incorporarla como anexo del acta, como así se hizo. En aquel momento, el Letrado mayor intervino recordando los acuerdos del Tribunal Constitucional en su providencia de 1 de agosto de 2016 y advirtiendo de la posibilidad de que el Tribunal pudiera considerar se producía un incumplimiento de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016. Antes de finalizar esta reunión de la Mesa, durante la mañana del 6 de octubre de 2016, se hizo pública la noticia de que el Tribunal Constitucional había dictado ese mismo día el ATC 170/2016, dato que el informante considera relevante, porque pone de manifiesto que era materialmente imposible que la Presidenta del Parlamento, la Mesa o la Junta de Portavoces pudieran incumplir el ATC 170/2016, al ser el mismo desconocido por no haberles sido comunicado.

Señala por último que el Pleno del Parlamento se reunió a las cinco de la tarde del mismo día 6 de octubre de 2016 para votar las propuestas de resolución presentadas (los grupos parlamentarios C's y Popular decidieron no participar en la votación de las propuestas presentadas por los grupos JxS y CUP a las que se refiere el incidente de ejecución), que fueron aprobadas por la mayoría de la Cámara, dando lugar a la Resolución 306/XI.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, el Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, ha solicitado la incoación de un incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, dictada en el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas (Título V LOTC) núm. 6330-2015, que declaró inconstitucional y nula la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña de 9 de noviembre de 2015 y su Anexo, también del ATC 141/2016, de 19 de julio, que estimó el incidente de ejecución promovido respecto de la Resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña de 20 de enero de 2016, en lo que se refiere a la creación de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, y de la providencia de 1 de agosto de 2016 y el ATC 170/2016, de 6 de octubre, que estimó el incidente de ejecución promovido en relación con la Resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña de 27 de julio de 2016, por la cual se ratifica el informe y las conclusiones de la referida comisión parlamentaria de estudio.

Invoca el Abogado del Estado lo dispuesto en los arts. 87.1 y 92 LOTC, ambos reformados por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho (en las SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre, este Tribunal ha descartado la pretendida inconstitucionalidad de esta reforma legal). A su amparo interesa que declaremos la nulidad de determinados apartados de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña de 6 de octubre de 2016 (publicada en el “Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña” núm. 237, de 18 de octubre de 2016). Esos apartados, incluidos dentro del título I de la Resolución 306/XI bajo el epígrafe “El futuro político de Cataluña”, son el capítulo I.1 (“Referéndum”), en los números 1 a 9 del epígrafe I.1.1 (“Referéndum, amparo legal y garantías”), y el capítulo I.2 (“Proceso constituyente”), que comprende los números 13 a 16. Tienen su origen en las propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios Junts pel Sí (JxS) y Candidatura d’Unitat Popular-Crida Constituent (CUP-CC), con los núms. de registro 37713 y 37714, de 5 de octubre de 2016 (publicadas en el “Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña” núm. 231, de 10 de octubre de 2016).

Asimismo solicita que este Tribunal imponga mediante requerimiento personal a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a todos los miembros de la Mesa y al Secretario General del Parlamento, la obligación de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a dar

cumplimiento a la Resolución 306/XI, en los apartados referidos, así como de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga eludir la STC 259/2015, el ATC 141/2016, la providencia de 1 de agosto de 2016 y el ATC 170/2016, apercibiéndoles de la adopción de las medidas previstas en el art. 92.4 LOTC y de las eventuales responsabilidades, incluso la penal, en que pudieran incurrir.

Interesa también de manera específica que este Tribunal proceda a deducir testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal en que la Presidenta del Parlamento de Cataluña, el Vicepresidente primero, la Secretaria primera, el Secretario tercero y la Secretaria cuarta de la Mesa habrían incurrido por incumplir el mandato del art. 87.1 LOTC, al permitir con su voto la inclusión en el orden del día del Pleno del Parlamento el debate y votación de las propuestas de resolución registradas con los núms. 37713 y 37714, de 5 de octubre de 2016, finalmente incorporadas a la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, en los apartados referidos.

El Abogado del Estado entiende que la Resolución 306/XI, en los apartados a los que se refiere el incidente de ejecución, contradice frontalmente la STC 259/2015, el ATC 141/2016, la providencia de 1 de agosto de 2016 y el ATC 170/2016. La Resolución 306/XI, en dichos apartados, manifiesta la voluntad del Parlamento de Cataluña de continuar con el proceso secesionista, pues supone un paso más en la “hoja de ruta” adoptada por esa Cámara, esencialmente en la Resolución I/XI, que fue declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015, y desatiende las advertencias que en esta sentencia y en la providencia de 1 de agosto de 2016 y los AATCC 141/2016 y 170/2016 se contienen.

Considera asimismo, por lo que se refiere en particular a la convocatoria y celebración, por el Gobierno de la Generalidad, de un referéndum vinculante sobre la independencia de Cataluña, que tales previsiones no sólo entran en flagrante contradicción con lo decidido en la STC 259/2015, sino también con lo resuelto en las SSTC 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero, en las que este Tribunal ha declarado que queda fuera de la competencia autonómica formular consultas (incluso no referendarias) que incidan sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos.

El Ministerio Fiscal comparte las apreciaciones del Abogado del Estado. Advierte que la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, en los apartados a los que se refiere el incidente de ejecución, pretende desarrollar la Resolución I/XI anulada por la STC 259/2015, al tener la misma

finalidad: un proceso constituyente dirigido a la desconexión del Estado español, lo que desborda los márgenes de actuación constitucionales y estatutarios. La Resolución 306/XI, en los apartados que se impugnan, contradice radicalmente los pronunciamientos de la STC 259/2015 y desatiende los mandatos y advertencias contenidos en el ATC 141/2016, la providencia de 1 de agosto de 2016 y el ATC 170/2016. Desatiende asimismo, al ordenar la celebración de un referéndum de autodeterminación, con previsión de un itinerario temporal y adopción de medidas normativas, organizativas y materiales al efecto, los pronunciamientos contenidos en las SSTC 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero. Con la previsión y articulación del desarrollo y celebración de un referéndum de independencia, la Resolución 306/XI aparece vinculada a las Resoluciones 1/XI, 5/XI y 263/XI, en una relación de medio a fin, en cuanto el referéndum sería a todas luces un instrumento del proceso constituyente, proclamado en la anulada Resolución 1/XI, y de las fases del mismo, referidas en el apartado 5 de la también anulada Resolución 263/XI.

Solicita por todo ello el Ministerio Fiscal que declaremos la nulidad de los apartados impugnados de la Resolución 306/XI y que procedamos a efectuar en los mismos términos los requerimientos personales que solicita la Abogacía del Estado, así como a deducir testimonio de particulares respecto de la Presidenta del Parlamento, del Vicepresidente primero, de la Secretaria primera, del Secretario tercero y de la Secretaria cuarta de la Mesa, a efectos de depurar la eventual responsabilidad penal en que pudieran haber incurrido mediante su actuación, decisiva para la aprobación de las propuestas de resolución registradas con los núms. 37713 y 37714, de 5 de octubre de 2016, finalmente incorporadas a la Resolución 306/XI en los apartados mencionados, a los que se refiere el presente incidente de ejecución.

Por su parte, los Letrados del Parlamento de Cataluña cuestionan en primer término la legitimación del Presidente del Gobierno, a quien el Abogado del Estado representa, para interponer el incidente de ejecución, porque fue el Gobierno, y no su Presidente, el que fue parte en el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas núm. 6330-2015, resuelto por la STC 259/2015. Postulan por ello la inadmisión del incidente por su falta de legitimación activa, sin perjuicio de aceptar que, antes de su resolución, este Tribunal pudiera requerir al Abogado del Estado para que aclare su representación, a fin de subsanar o convalidar los defectos que hubieran podido producirse en el procedimiento.

Asimismo sostienen que el art. 161.2 CE no resulta aplicable a los incidentes de ejecución de los arts. 87 y 92 LOTC, por lo que solicitan que este Tribunal acuerde rectificar y dejar sin efecto su providencia de 13 de diciembre de 2016 en el apartado en que se tiene por invocado ese precepto constitucional, que determina la suspensión automática de los apartados impugnados de la Resolución 306/XI.

En cuanto al fondo del asunto, se oponen a la pretensión del Abogado del Estado –apoyada por el Ministerio Fiscal– e interesan, conforme a lo razonado en su escrito de alegaciones, que se desestime el incidente de ejecución, porque la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, en los apartados discutidos, no contravendría lo decidido por este Tribunal en su STC 259/2015, en el ATC 141/2016, en la providencia de 1 de agosto de 2016 o en el ATC 170/2016. No procedería, en consecuencia, hacer los requerimientos y advertencias a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los miembros de la Mesa y al Secretario General del Parlamento que interesa la Abogacía del Estado, ni tampoco adoptar ninguna de las medidas de ejecución previstas en el art. 92.4 LOTC, incluida la que se pide expresamente en relación con la Presidenta del Parlamento y determinados miembros de la Mesa.

Mantienen los Letrados del Parlamento de Cataluña que los apartados de la Resolución 306/XI que se atacan no constituirían desarrollo o continuación de las Resoluciones 1/XI y 263/XI anuladas por este Tribunal, sino que se habrían aprobado en el marco de una función parlamentaria, el debate de la orientación política general del Gobierno de la Generalitat (arts. 151 y 152 RPC), totalmente independiente de cualquier resolución parlamentaria anterior. Alegan asimismo que las funciones de la Presidenta y de los miembros la Mesa del Parlamento de Cataluña relativas a la admisibilidad de las propuestas de resolución se hallan expresamente determinadas por el Reglamento de la Cámara y además estarían amparadas en la inviolabilidad parlamentaria. Por ello estiman que no cabe exigir a la Presidenta del Parlamento y a los miembros de la Mesa responsabilidad, especialmente la penal, por votar a favor de la admisión a trámite de las propuestas de resolución formuladas por los grupos JxS y CUP-CC, a la postre aprobadas por el Pleno de la Cámara dentro de la Resolución 306/XI, a las que se refiere el incidente de ejecución.

La Presidenta del Parlamento de Cataluña, los demás miembros de la Mesa y el letrado que desempeñaba el cargo de Secretario General del Parlamento cuando tuvieron lugar las actuaciones a las que se refiere el presente incidente de ejecución, han emitido los

correspondientes informes que les fueron requeridos por este Tribunal en la providencia de 13 de diciembre de 2016, conforme a lo dispuesto art. 92.4 LOTC, acerca de si las actuaciones parlamentarias que dieron lugar a la aprobación de la Resolución 306/XI han contravenido la STC 259/2015, el ATC 141/2016, la providencia de 1 de agosto de 2016 y el ATC 170/2016, con el contenido que consta en los antecedentes y al que procede ahora remitirse.

2. El objeto de la presente resolución se contrae a determinar si lo resuelto en la STC 259/2015 (que declaró inconstitucional y nula la Resolución 1/XI), en el ATC 141/2016 (que estimó el incidente de ejecución promovido respecto de la Resolución 5/XI), en la providencia de 1 de agosto de 2016, y en el ATC 170/2016 (que estimó el incidente de ejecución promovido en relación con la Resolución 263/XI), ha sido desconocido o contradicho por el Parlamento de Cataluña al dictar su Resolución 306/XI de 6 de octubre de 2016; en los concretos apartados de esta a los que se refiere este incidente, incluidos dentro de su título I (“El futuro político de Cataluña”); esto es, el capítulo I.1 (“Referéndum”), en los números 1 a 9 del epígrafe I.1.1 (“Referéndum, amparo legal y garantías”), y el capítulo I.2 (“Proceso constituyente”), que comprende los números 13 a 16. El contenido de estos apartados, que tienen su origen en las propuestas de resolución registradas con los núms. 37713 y 37714, de 5 de octubre de 2016, como ya se dijo, ha quedado reproducido en el relato de antecedentes del presente Auto.

Antes de entrar a dilucidar la controversia planteada, debe examinarse el óbice planteado por los Letrados del Parlamento de Cataluña. Sostienen, como se ha expuesto, que el Presidente del Gobierno, a quien el Abogado del Estado afirma representar, carece de legitimación para interponer el incidente de ejecución, porque fue el Gobierno (como corresponde en virtud del art. 161.2 CE y del art. 76 LOTC), y no su Presidente, quien fue parte en el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas núm. 6330-2015, resuelto por la STC 259/2015. De acuerdo con el art. 92.3 LOTC son las partes quienes pueden promover el incidente de ejecución de sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional.

Tal óbice ha de ser descartado. El examen de las actuaciones revela que el Abogado del Estado interpuso en representación del Gobierno el escrito de impugnación de disposiciones autonómicas núm. 6330-2015, de conformidad con lo acordado por el Consejo de Ministros en su reunión de 11 de noviembre de 2015. Posteriormente, el Consejo de Ministros, en su reunión de 29 de enero de 2016, acordó solicitar al Presidente del Gobierno que autorizase a la Abogacía del

Estado para interponer incidente de ejecución respecto de la Resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña, lo que así dispuso el Presidente en la misma fecha; el escrito de interposición del incidente se presentó ante este Tribunal por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno, sin que ello mereciera objeción alguna por la representación del Parlamento de Cataluña. Lo mismo aconteció en el siguiente incidente de ejecución, promovido por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, respecto de la Resolución 236/XI del Parlamento de Cataluña, en virtud del acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en su reunión de 29 de julio de 2016. Así ha sucedido también en el presente incidente de ejecución, promovido por la Abogacía del Estado en representación del Presidente del Gobierno, respecto de determinados apartados de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, en virtud del acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en su reunión de 14 de octubre de 2016.

En el marco de la forma política de monarquía parlamentaria que establece el art. 1.3 CE, el modelo constitucional de Gobierno se caracteriza por la preeminencia del Presidente respecto del resto de miembros del Gobierno, que se pone de manifiesto en el estatuto personal del Presidente del Gobierno y en las funciones que tiene atribuidas, entre las que destaca señaladamente la función de dirección de la acción del Gobierno (art. 97 CE y art. 2.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). Es al Presidente del Gobierno al que corresponde representar al Gobierno, de conformidad con el art. 2.2.a) de la Ley del Gobierno, del mismo modo que le corresponde, entre otras funciones, la de convocar, presidir (sin perjuicio de lo previsto en el art. 62.g CE) y fijar el orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros, según dispone el art. 2.2.g) de la Ley del Gobierno. En relación con los procesos ante el Tribunal Constitucional, le corresponde al Presidente del Gobierno, como competencia propia (y no del Gobierno en su conjunto) la interposición del recurso de inconstitucionalidad [art. 162.1.a) CE, art. 32.1.a) LOTC y art. 2.2.i) de la Ley del Gobierno], así como del recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatutos de Autonomía y propuestas de reforma de los mismos (art. 79.3 LOTC) y del recurso contra las Normas Forales fiscales de los Territorios Históricos (disposición adicional quinta.2 LOTC). La interposición de conflictos de competencias, de conflictos con otros órganos constitucionales del Estado y la impugnación de disposiciones autonómicas, así como la solicitud de declaración de constitucionalidad de los tratados internacionales, le corresponde al Gobierno como tal (art. 161.2 CE y arts. 62, 71, 72, 73, 76 y 78 LOTC), que ejerce esta función por medio del Presidente, una vez adoptado el acuerdo pertinente en la reunión del Consejo de Ministros.

Este ha sido precisamente el cauce seguido en el presente caso, como ha quedado expuesto, coincidente con una inveterada práctica procesal que no merece reproche. El Gobierno, legitimado para formular el incidente de ejecución conforme al art. 92.3 LOTC, acuerda su presentación ante el Tribunal Constitucional y solicita al Presidente del Gobierno que instruya al efecto a la Abogacía del Estado. El Presidente del Gobierno, en cumplimiento de lo acordado, ordena la interposición del incidente al Abogado del Estado, que ostenta legalmente la representación de los órganos ejecutivos del Estado (art. 82.2 LOTC). El incidente de ejecución se interpone pues por el Gobierno, por medio de su Presidente, por lo que no cabe apreciar defecto de legitimación. Tampoco de postulación, pues si el Abogado del Estado interpone el incidente en representación del Presidente del Gobierno, este actúa a su vez en representación del Gobierno.

3. Tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal consideran que la Resolución 306/XI, en los apartados impugnados en el presente incidente, pretende dar continuidad y soporte al objetivo proclamado en la Resolución 1/XI: la puesta en marcha de un “proceso constituyente” en Cataluña encaminado a la creación del futuro estado catalán en forma de república. Esto ya fue declarado inconstitucional por la STC 259/2015, dando un paso más en ese proceso, como ya se hiciera mediante las Resoluciones 5/XI y 263/XI, sobre las que este Tribunal se pronunció en sus AATC 141/2016 y 170/2016, al encomendar al propio Parlamento y al Gobierno de la Generalidad la adopción de medidas concretas y la provisión de medios materiales y organizativos (incluida la inclusión de partidas presupuestarias) para hacer realidad la convocatoria y celebración de un referéndum vinculante, limitado al ámbito territorial de Cataluña, sobre la secesión de España, partiendo del supuesto derecho a la autodeterminación del pueblo de Cataluña. Se trata pues de una manifestación acabada de la voluntad del Parlamento de Cataluña de proseguir el proceso secesionista, que ha sido adoptada por la Cámara desatendiendo los pronunciamientos y mandatos contenidos en la STC 259/2015, en el ATC 141/2016, en la providencia de 1 de agosto de 2016 y en el ATC 170/2016. Por otra parte, mediante la previsión de la convocatoria y celebración de un referéndum de independencia, la Resolución 306/XI aparece claramente vinculada a las Resoluciones 1/XI, 5/XI y 263/XI, en cuanto el referéndum viene a erigirse como instrumento capital en ese proceso constituyente; esto no solo contradice lo resuelto por este Tribunal en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016 y 170/2016, sino también en las SSTC 31/2015 y 32/2015, en lo que atañe específicamente a la radical incompetencia de la Generalidad para convocar y celebrar un referéndum vinculante sobre la secesión de Cataluña.

Tal cuestión deberemos resolverla aplicando los criterios sentados por la doctrina constitucional en materia de incidentes de ejecución (arts. 87.1 y 92 LOTC), pues corresponde al Tribunal Constitucional velar por el cumplimiento efectivo de sus Sentencias y resoluciones. Ha de resolver las incidencias de ejecución de las mismas, adoptando cuantas medidas considere necesarias para preservar su jurisdicción, incluyendo la declaración de nulidad de aquellos actos y resoluciones que la contravengan o menoscaben, como expresamente establecen los arts. 4.1 y 92.1 LOTC, así como, en su caso, de la aplicación de otras medidas encaminadas a asegurar el debido cumplimiento de las Sentencias y resoluciones de este Tribunal, al que están obligados todos los poderes públicos (art. 87.1 LOTC), incluidas las Cámaras legislativas.

No carece de relevancia a este efecto recordar que nos enfrentamos una vez más –la tercera– a un supuesto de contravención, por parte del mismo poder público, de los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015. Esta declaró inconstitucional y nula la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña; Cámara que aprobó su Resolución 306/XI cuando, como señala el Abogado del Estado (y corrobora en su informe quien a la sazón desempeñaba el puesto de Secretario General del Parlamento), ya tenía conocimiento del ATC 170/2016, que declaró la nulidad de la Resolución 263/XI, por la cual se ratifica el informe y las conclusiones aprobadas por la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente creada por la Resolución 5/XI. Sobre esta había recaído previamente el ATC 141/2016, estimatorio del incidente de ejecución promovido contra la misma, en el que se advertía expresamente a los poderes públicos implicados sobre la inconstitucionalidad de las conclusiones aprobadas por la referida comisión, advertencia que fue desatendida por la Cámara autonómica.

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

Tribunal, en forma de Auto, susceptible de recurso de súplica (art. 93.2 LOTC), se exige la previa audiencia del Ministerio Fiscal y la del órgano al que sea imputable el acto o resolución controvertido (así como la de quienes intervinieron en el proceso constitucional correspondiente, en su caso).

4. Cabe pues afirmar, siguiendo la doctrina antes referida (entre otros, ATC 107/2009, FJ 4), que lo que ha de examinarse principalmente en el presente incidente, al cotejar el contenido de la STC 259/2015, del ATC 141/2016, de la providencia de 1 de agosto de 2016 y del ATC 170/2016 con la Resolución del Parlamento de Cataluña 306/XI de 6 de octubre de 2016, en los apartados discutidos, es si esta resolución parlamentaria incurre en alguna de las dos situaciones proscritas por la jurisprudencia constitucional. Tal ocurriría de contener un pronunciamiento contrario a lo decidido en aquella Sentencia y restantes resoluciones o un intento de menoscabar la eficacia –jurídica o material– de lo que allí se resolvió por este Tribunal; en el bien entendido de que la vinculación de todos los poderes públicos al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 LOTC) se extiende tanto al fallo como a la fundamentación jurídica de sus sentencias y demás resoluciones (entre otras, SSTC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 4; 302/2005, de 21 de noviembre, FJ 6; AATC 273/2006, de 17 de julio, FJ 4, y 120/2010, de 4 de octubre, FJ 1).

En caso de constatarse que la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, en los apartados de la misma a los que se refiere el presente incidente de ejecución, contradice los pronunciamientos de la STC 259/2015, del ATC 141/2016, de la providencia de 1 de agosto de 2016 o del ATC 170/2016, o que supone un intento de menoscabar la eficacia de lo allí resuelto por este Tribunal, como sostienen la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal, habrá de estimarse el incidente de ejecución y declararse la nulidad de aquella Resolución parlamentaria, en los apartados cuestionados. No ha de ser ajeno a nuestro escrutinio, en tal sentido, lo resuelto en las SSTC 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero, así como en la STC 138/2015, de 11 de junio, en lo que toca a la carencia de competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para convocar consultas referendarias. Habremos también de examinar entonces si procede o no aplicar alguna de las medidas de ejecución que solicitan el Abogado del Estado y el Fiscal, debiendo recordarse una vez más que “el contenido de las disposiciones, resoluciones o actos emanados de un poder público, cualquiera que sea, no menoscaba la integridad de las competencias que la Constitución

encomienda a este Tribunal, que ejercerá cuando proceda (AATC 189/2015, FJ 3; y 141/2016, FJ 7)” (ATC 170/2016, FJ 8).

5. Como es conocido, la STC 259/2015 (publicada en el “Boletín Oficial del Estado” de 12 de enero de 2016) estimó el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) núm. 6330-2015, promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de dicha Resolución con su anexo, que quedó en consecuencia expulsada del ordenamiento jurídico.

Conforme este Tribunal tuvo ocasión de recordar en el ATC 170/2016, FJ 3, los pronunciamientos esenciales de la STC 259/2015 quedaron debidamente extractados en el ATC 141/2016, FJ 3 (al que debemos remitirnos). Este estimó el incidente de ejecución de la STC 259/2015 promovido por el Abogado del Estado respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/XI de 20 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias, en cuanto creó la denominada Comisión de Estudio del Proceso Constituyente.

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

Se afirmó también en el ATC 141/2016 que “nada impide que el Parlamento de Cataluña promueva, por vía de solicitud o de propuesta, una hipotética reforma de la Constitución (arts. 87.2 y 166 CE) [...] pues es inherente a todo sistema democrático parlamentario la posibilidad de someter a la discusión política cualquier cuestión de interés general”. Lo que no cabe es utilizar el cauce parlamentario para ignorar de forma deliberada los procedimientos expresamente previstos a tal fin en la Constitución (STC 259/2015, FJ 7), pues “el deber de fidelidad a la Constitución por parte de los poderes públicos «constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada» (STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4)” (ATC 141/2016, FJ 5).

Partiendo de estas premisas, en el ATC 141/2016, este Tribunal afirmó que los “ámbitos” asignados por la Resolución 5/XI a la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente “coinciden sustancialmente con los fines que perseguía la Resolución 1/XI, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015”. La relevancia de esta semejanza se ve acentuada por la sucesión temporal de acontecimientos parlamentarios en el ámbito de la Cámara autonómica a los que el ATC 141/2016 hace referencia. Todo ello conduce a la conclusión de que la creación de esa comisión parlamentaria “podría ser entendida como un intento de dar apariencia de validez al denominado proceso constituyente en Cataluña, cuya inconstitucionalidad fue declarada por la STC 259/2015 y esto es suficiente para que deba estimarse el incidente de ejecución planteado” (ATC 141/2016, FJ 6).

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

6. La Resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña de 27 de julio de 2016, por la cual se ratifican el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, desatendió los pronunciamientos derivados de la STC 259/2015, por la que se declaró inconstitucional y nula la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/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 referida comisión. Así lo apreciamos en el ATC 170/2016, FFJJ 6 y 7 (a los que procede ahora remitirse en su integridad), al constatar que, con la aprobación de la Resolución 263/XI, el Parlamento de Cataluña pretendía dar continuidad y soporte al denominado “proceso constituyente” en Cataluña dirigido a la desconexión con el Estado español al que se refería la Resolución 1/XI, en términos que ya fueron rechazados por inconstitucionales en la STC 259/2015.

Por ello, el ATC 170/2016 estimó el incidente de ejecución promovido por la Abogacía del Estado contra la Resolución del Parlamento de Cataluña 263/XI, declarando su nulidad. Asimismo

acordó este Tribunal, conforme a los razonamientos expuestos en los FFJJ 8 y 9 del ATC 170/2016 (a los que igualmente procede remitirse), efectuar los requerimientos personales interesados por el Abogado del Estado –y por el Ministerio Fiscal– a la Presidenta del Parlamento, a los demás miembros de la Mesa y al Secretario General del Parlamento, así como al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña. Asimismo deducir el oportuno testimonio de particulares a fin de que el Ministerio Fiscal pudiera proceder, en su caso, a exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, y en su caso cualesquiera otras personas, por incumplir el mandato del párrafo primero del art. 87.1 LOTC, en relación con los hechos objetos del referido incidente de ejecución.

7. La Resolución 306/XI ha sido dictada por el Parlamento, órgano de la Comunidad Autónoma que representa al pueblo de Cataluña (art. 55.1 EAC), en el ejercicio de una función estatutariamente conferida, cual es la de control e impulso de la acción política y de gobierno (art. 55.2 EAC), a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido al efecto (arts. 151 y 152 RPC). Se trata, por lo tanto, 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 a un determinado proceso político, con independencia de su posterior control parlamentario y, en su caso, del resultado del mismo; emana, además, de un órgano capaz de expresar la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma.

La Resolución 306/XI, en los apartados que se impugnan, es capaz de producir efectos jurídicos propios y no meramente políticos, pues parte del reconocimiento en favor del Parlamento o del pueblo de Cataluña de atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución (SSTC 42/2014, FJ 2, y 259/2015, FJ 2). Insiste en introducir en el ordenamiento jurídico con apariencia de validez (como ya hicieran las anuladas Resoluciones 1/IX 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, dirigido a la creación de un Estado catalán independiente en forma de república; en absoluta contradicción con la Constitución de 1978 y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, como este Tribunal ya declaró en la citada STC 259/2015 y reiteró en su ATC 170/2016, FJ 6.

En efecto, la Resolución 306/XI, al igual que sucedía en la Resolución 1/IX, “no permite entender limitados sus efectos en el ámbito parlamentario al terreno estrictamente político, puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas y ese cumplimiento es susceptible del control parlamentario previsto para las resoluciones aprobadas por el Parlamento” (SSTC 42/2014, FJ 2, y 259/2015, FJ 2). Prevé así un conjunto de acciones específicas destinadas a la puesta en práctica del denominado “proceso constituyente”, entre las que destaca la convocatoria y celebración de un referéndum sobre la independencia de Cataluña. Se encomienda al propio Parlamento y al Gobierno de la Generalidad de Cataluña la adopción de medidas concretas, programadas incluso en el tiempo, con plazos y fechas concretos, y la provisión de medios organizativos y materiales (incluida la inclusión de partidas al efecto en la Ley de Presupuestos) para llevar a cabo ese propósito (capítulo I.1.1, puntos 3, 4 y 6; capítulo I.2, puntos 13 y 16).

Partiendo de la proclamación, “como ya ha hecho en otras ocasiones”, de un presunto “derecho imprescriptible e inalienable de Cataluña a la autodeterminación” (capítulo I.1.1, punto 1), el Parlamento “insta al Gobierno a celebrar un referéndum vinculante sobre la independencia de Cataluña, como muy tarde en septiembre de 2017” (capítulo I.1.1, punto 3), incluso “en ausencia de acuerdo político con el Gobierno del Estado español” (capítulo I.1.1, punto 5). Para ello el Gobierno de la Generalidad debe “poner en marcha la preparación de los procedimientos y reglamentos necesarios” (capítulo I.1.1, punto 6), comprometiéndose la propia Cámara a “activar todos los dispositivos legislativos necesarios para llevar a cabo la celebración del referéndum y para darle al mismo tiempo cobertura legal” (capítulo I.1.1, punto 4). Para el caso de que “la opción independentista consiga más del 50% de los votos favorables” en el “referéndum de autodeterminación”, la Cámara insta al Gobierno de la Generalidad “a proveerse de las herramientas necesarias para garantizar la convocatoria y la celebración de las elecciones constituyentes en los seis meses siguientes al referéndum” de autodeterminación (capítulo I.2, punto 16).

La Cámara se compromete también a crear, “antes de que finalice 2016”, una “Comisión de expertos para el seguimiento del proceso de autodeterminación, integrada por personas del ámbito internacional que hayan conocido otros procesos similares y por juristas conocedores de esta materia. El objetivo de esta Comisión es dejar constancia del respeto de las garantías democráticas en todo el proceso, incluyendo el referéndum, por parte de las instituciones catalanas y del Estado español” (capítulo I.1.1, punto 9). Del mismo modo la Resolución 306/XI establece que “el

Parlamento de Cataluña constituirá, en el plazo de un mes, una comisión de seguimiento del proceso constituyente, con el objetivo de amparar las diferentes fases del proceso y de velar por la definición y el desarrollo del programa, el calendario y los presupuestos (capítulo I.2, punto 14).

La Cámara insta también al Gobierno de la Generalidad a “crear en el plazo de dos meses el Consejo Asesor del Proceso Constituyente ... con el fin de asesorar sobre las políticas públicas que han de permitir la realización del proceso constituyente”. También a “definir”, con el asesoramiento del referido Consejo, “el programa y el calendario de desarrollo del proceso constituyente en el plazo de tres meses y hacerlo efectivo durante el primer semestre de 2017”; a “incorporar a los presupuestos de 2017 los recursos financieros necesarios para realizar el proceso constituyente”; y a “amparar la convocatoria y realización de la fase deliberativa y la fase decisoria vinculante del proceso constituyente durante el primer semestre de 2017” (capítulo I.2, punto 13).

Asimismo, con el propósito de preparar el marco jurídico de una futura república catalana, la Cámara acuerda la elaboración y aprobación de una ley de régimen jurídico, que habrá de contener “como mínimo la regulación sobre la sucesión de ordenamientos jurídicos, la nacionalidad, los derechos fundamentales, el sistema institucional, la potestad financiera y el poder judicial durante el periodo de transitoriedad existente entre la proclamación de la República catalana y la aprobación de la Constitución, así como el reglamento de la Asamblea Constituyente” (capítulo I.1.1, punto 8).

Se trata, en consecuencia, de directrices claras y concretas dirigidas al propio Parlamento y al Gobierno de la Generalidad para avanzar en el secesionista “proceso constituyente” que, si no se anulan, producirán efectos inmediatos. Son resoluciones que se dictan en desarrollo de la anulada Resolución 1/XI y precisamente para cumplir sus objetivos, como hizo la también anulada Resolución 263/XI. Respecto a ellas la Resolución 306/XI, en los apartados impugnados, va todavía más lejos, pues prevé la convocatoria de un referéndum vinculante secesionista (a celebrar no más tarde de septiembre de 2017), dispone la elaboración de una ley de desconexión jurídica con el Estado antes del 31 de diciembre de 2016 y ordena la preparación del “proceso constituyente” en el primer semestre de 2017, todo ello financiado con créditos presupuestarios a incluir en la próxima Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cataluña. En fin, como en los casos de las Resoluciones 1/XI, 5/XI y 263/XI, el contenido de las acuerdos impugnados de la Resolución 306/XI no permite entender limitados sus efectos en el

ámbito parlamentario al terreno estrictamente político, puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas por parte de los poderes públicos.

En definitiva, como advierten la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal, la Resolución 306/XI, en los apartados impugnados, responde al mismo propósito de las Resoluciones I/XI, 5/XI y 263/XI: la puesta en marcha de un proceso constituyente dirigido a la creación de un estado catalán independiente en forma de república, cuyas etapas o fases están descritas en el apartado 5 de la anulada Resolución 263/XI. Prevé a tal efecto el procedimiento legislativo y gubernativo para la independencia de Cataluña mediante la convocatoria y celebración de un referéndum vinculante de autodeterminación en un plazo predeterminado, disponiendo medidas normativas, organizativas y materiales para su realización y fijando incluso el porcentaje de votos necesarios para reconocerle validez. La Resolución 306/XI viene así a dar continuidad y soporte al proceso constituyente, objetivo de la Resolución I/XI, de la Resolución 5/XI y de la Resolución 263/XI, cuya inconstitucionalidad ya fue declarada en términos firmes por la STC 259/2015 y reiterada por los AATC 141/2016 y 170/2016, por desbordar los márgenes de actuación constitucionales y estatutarios del Parlamento de Cataluña.

Por otra parte, en cuanto a la específica previsión de convocatoria y celebración de un referéndum de autodeterminación, que se erige como instrumento fundamental en ese proceso constituyente, no puede dejarse de recordar que este Tribunal, en su STC 31/2015, de 25 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, ha rechazado que la Comunidad Autónoma de Cataluña pueda celebrar consultas referendarias. Además de que el régimen jurídico del referéndum está sujeto a una doble exigencia constitucional de reserva de ley orgánica (art. 92.3 CE y art. 81.1 CE, en relación con el art. 23.1 CE), resulta que “la Constitución atribuye al Estado, como competencia exclusiva, la «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum» (art. 149.1.32 CE)”. En consecuencia, el alcance de la previsión del art. 122 EAC “ha sido circunscrito por la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69, a las consultas no referendarias”, si bien “en todo caso el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para regular las consultas no referendarias está sujeto a determinados límites”; entre ellos destaca que “queda fuera de la competencia autonómica formular consultas, aun no referendarias, que incidan «sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a

la decisión de los poderes constituidos [...]» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4). Es patente, pues, que el parecer de la ciudadanía sobre tales cuestiones ha de encauzarse a través de los procedimientos constitucionales de reforma” (STC 31/2015, FJ 6).

Por ello mismo, en la STC 32/2015, de 25 de febrero, este Tribunal declaró inconstitucional y nulo el Decreto del Presidente de la Generalidad de Cataluña 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña y sus anexos, porque la convocatoria de un referéndum “sin la preceptiva autorización estatal, como exige el art. 149.1.32 CE, y sin seguir los procedimientos y garantías constitucionalmente exigidos, que, como declara este Tribunal en la STC 31/2015, de esta misma fecha, solo pueden ser aquellos establecidos por el legislador estatal” (STC 32/2015, FJ 3).

Por idéntica razón, en la posterior STC 138/2015, de 11 de junio, declaramos inconstitucionales y nulas las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre 2014 (y en los días sucesivos en los términos de la convocatoria), mediante un denominado “proceso de participación ciudadana”, contenidas en la página web <http://www.participa2014.cat/es/index.html> y los actos y actuaciones de preparación para la celebración de dicha consulta, así como cualquier otra actuación no formalizada jurídicamente, vinculada a ella.

En suma, el Parlamento de Cataluña no puede desconocer que la Comunidad Autónoma de Cataluña carece de competencias para convocar y celebrar un referéndum. El alcance del art. 122 EAC se circunscribe a las consultas no referendarias, si bien queda fuera en todo caso de la competencia autonómica formular consultas, aun no referendarias, que incidan sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente que dio como resultado la Constitución española de 1978 y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos, por afectar al fundamento mismo del orden constitucional.

8. El deber de fidelidad a la Constitución por parte de los poderes públicos “constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico”, cuya observancia resulta obligada (STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4). Por tanto, son las Asambleas parlamentarias, en su condición de poderes constituidos, las que, *prima facie*, deben velar por que sus decisiones

se acomoden, en todo momento, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). Recae así sobre los titulares de cargos públicos, entre ellos los parlamentarios, un cualificado deber de acatamiento a la Constitución, que no se cifra en una necesaria adhesión ideológica a su total contenido, pero sí en el compromiso de realizar sus funciones de acuerdo con ella y en el respeto al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). “Que esto sea así para todo poder público deriva, inexcusablemente, de la condición de nuestro Estado como constitucional y de Derecho” (STC 259/2015, FJ 4). Por tanto, “el ordenamiento jurídico, con la Constitución en su cúspide, en ningún caso puede ser considerado como límite de la democracia, sino como su garantía misma” (STC 259/2015, FJ 5).

Como advertimos también en la STC 259/2015, “en el Estado social y democrático de Derecho configurado por la Constitución de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda”, pues la legitimidad de cualquier actuación del poder público se basa en su conformidad con la Constitución, que tiene, precisamente, su fundamento en el principio democrático (art. 1.1 CE). De modo que “la primacía incondicional de la Constitución es la garantía de la democracia tanto por su fuente de legitimación y por su contenido, como por la previsión misma de procedimientos para su reforma” (STC 259/2015, FJ 5).

En efecto, en cuanto a su fuente de legitimación, la Constitución formalizó la voluntad del poder constituyente. El pueblo soberano, concebido como la unidad ideal de imputación del poder constituyente, ratificó en referéndum el texto acordado previamente por sus representantes políticos. Así, la primacía incondicional de la Constitución protege el principio democrático, “pues la garantía de la integridad de la Constitución ha de ser vista, a su vez, como preservación del respeto debido a la voluntad popular, en su veste de poder constituyente, fuente de toda legitimidad jurídico-política” [STC 42/2014, FJ 4 c)].

Por lo que respecta a su contenido, resulta que entre los valores superiores que la Constitución propugna se encuentra el del pluralismo político, pieza cardinal de nuestro orden de convivencia. Lo que caracteriza a la democracia es la continua toma de decisiones y la apertura a todas aquellas posibilidades que fueron desestimadas en el pasado por cualesquiera razones. Todo ello proporciona capacidad evolutiva al constitucionalismo pluralista propio de nuestro Estado social y democrático de Derecho.

El pluralismo político no agota, con todo, las ricas expresiones del pluralismo que ampara la Constitución. Dejando al margen el pluralismo lingüístico y cultural que también protege el texto constitucional, debe destacarse el reconocimiento del pluralismo territorial y la dimensión estructuradora de nuestro Estado constitucional que tiene la autonomía constitucionalmente reconocida a las nacionalidades y regiones, combinada con la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2 CE). “El derecho a la autonomía se encuentra así proclamado en el núcleo mismo de la Constitución junto al principio de unidad. Mediante el ejercicio de aquel derecho, la Constitución garantiza la capacidad de las Comunidades Autónomas de adoptar sus propias políticas en el marco constitucional y estatutario” (STC 259/2015, FJ 5).

En fin, precisamente por fundarse el Estado de Derecho en el principio democrático y por garantizarse la democracia misma a través de ese Estado de Derecho, la Constitución no constituye un texto jurídico intangible e inmutable. La previsión de la reforma constitucional reconoce y encauza la aspiración, plenamente legítima en el marco constitucional, dirigida a conseguir que el poder constituyente constitucionalizado en los arts. 167 y 168 CE revise y modifique la norma fundamental. Revisión que pueden solicitar o proponer, entre otros órganos del Estado, las Asambleas de las Comunidades Autónomas (arts. 87.2 y 166 CE), como ya tuvo oportunidad de recordar este Tribunal en las SSTC 42/2014, FFJJ 3 y 4, y 259/2015, FJ 7.

En suma, la Constitución como ley superior no pretende para sí la condición de *lex perpetua*. Todas y cada una de las determinaciones constitucionales son susceptibles de modificación, “siempre y cuando ello no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales”; o, dicho de otro modo, siempre que “se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a estos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable” (SSTC 138/2015, FJ 4, y 259/2015, FJ 7).

De todo lo anterior se infiere que no puede oponerse una supuesta legitimidad democrática de un cuerpo legislativo o de una Comunidad Autónoma a la primacía incondicional de la Constitución. El texto constitucional refleja las manifestaciones relevantes del principio democrático, cuyo ejercicio, por tanto, no cabe fuera del mismo [STC 42/2014, FJ

4 a)]. En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la legalidad constitucional, pues esta se funda en el respeto a la democracia y sus valores. “Sin conformidad con la Constitución no puede predicarse legitimidad alguna” (STC 259/2015, FJ 5).

Por ello, no resulta constitucionalmente admisible que la actividad parlamentaria se dirija a dar continuidad y soporte al objetivo proclamado en la anulada Resolución 1/XI: la apertura de un proceso constituyente en Cataluña encaminado a la creación de la futura constitución catalana y del Estado catalán independiente en forma de república. Este fue declarado inconstitucional por la STC 259/2015 y, por el mismo motivo, por el ATC 170/2016 respecto de la Resolución 263/XI, por la cual se ratifica el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, aprobada por el Parlamento de Cataluña, que desoían las expresas y nítidas advertencias contenidas al efecto en el ATC 141/2016, FJ 7, respecto de la Resolución 5/XI.

Como tuvimos ocasión de recordar en nuestro ATC 170/2016, FJ 6, este Tribunal viene abordando la cuestión que nos ocupa con el máximo respeto a la autonomía parlamentaria y con la medida que aconsejan las circunstancias, pero también con la firmeza que requiere la importancia de lo tratado. Para este Tribunal, en su calidad de supremo intérprete de la Constitución (art. 1.1 LOTC), resulta esencial, dado su respeto a la autonomía parlamentaria, admitir que la actividad desarrollada en el marco de los procedimientos de debate previstos por el Reglamento de la Cámara “puede tener como objeto analizar las distintas alternativas posibles para realizar, con arreglo a la Constitución, las reformas de la misma para satisfacer cualquier pretensión política”, como este Tribunal ha tenido también ocasión de precisar con claridad (SSTC 42/2014, FFJJ 3 y 4, y 259/2015, FFJJ 3 y 7; AATC 141/2016, FJ 7, y 170/2016, FJ 6).

Por tanto, frente a lo que sostienen los Letrados del Parlamento de Cataluña en sus alegaciones, así como la Presidenta y algunos miembros de la Mesa de la Cámara en su informe conjunto, “la autonomía parlamentaria no puede erigirse en excusa para soslayar el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional” (ATC 170/2016, FJ 6). Como también se recuerda en los AATC 141/2016, FJ 5, y 170/2016, FJ 6, las Asambleas legislativas son “ante todo, escenarios privilegiados del debate público” (STC 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 6) y, en principio, su eventual resultado no debe condicionar la viabilidad misma del debate (ATC 135/2004, FJ 6, y ATC 189/2015, de 5 de noviembre, FJ 3). Sin embargo, la

autonomía parlamentaria (art. 58 EAC) no puede servir de pretexto para que la Cámara autonómica llegue hasta el extremo de arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional (STC 259/2015, FJ 7).

Al igual que apreció este Tribunal en el ATC 170/2016, respecto de la Resolución 263/XI, ha de concluirse que esto mismo ha sucedido en el presente caso, al aprobar el Parlamento de Cataluña en su Resolución 306/XI unas propuestas de resolución presentadas por sendos grupos parlamentarios (la núm. 37714, sobre la convocatoria de un referéndum, se contiene dentro del capítulo I.1.1 de la Resolución 306/XI, bajo el epígrafe de “Referéndum, amparo legal y garantías”, y la núm. 37713 se contiene en el capítulo I.2, bajo el epígrafe de “Proceso constituyente”) cuyo contenido objetivamente contrario a la Constitución no era difícil de constatar, a la vista de los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015 y el ATC 141/2016 sobre el proceso constituyente, así como en las SSTC 31/2015, 32/2015 y 138/2015 por lo que toca a la carencia de competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para convocar y celebrar un referéndum de independencia. Pronunciamientos todos ellos que la Cámara autonómica conocía antes de proceder a debatir y votar en el Pleno del 6 de octubre de 2016 la aprobación de esas concretas propuestas de resolución.

9. Este Tribunal viene advirtiendo de forma expresa a los poderes públicos implicados y a sus titulares, especialmente a la Mesa del Parlamento de Cataluña, bajo su responsabilidad, del deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga alterar unilateralmente el marco constitucional o incumplir las resoluciones de este Tribunal (AATC 141/2016, FJ 7, y 170/2016, FJ 7). Tal admonición no supone en modo alguno una restricción ilegítima de la autonomía parlamentaria ni compromete el ejercicio del derecho de participación de los representantes políticos garantizado por el art. 23 CE; es la consecuencia obligada de la sumisión a la Constitución de todos los poderes públicos (art. 9.1 CE). De ahí deriva el cualificado deber de acatamiento a la Constitución que recae sobre los titulares de cargos públicos, incluidos los electos, “que no se cifra en una necesaria adhesión ideológica a su total contenido, pero sí en el compromiso de realizar sus funciones de acuerdo con ella y en el respeto al resto del ordenamiento jurídico (en tal sentido, entre otras, SSTC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3, y 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 5). Que esto sea así para todo poder público deriva, inexcusablemente, de la condición de nuestro Estado como constitucional y de Derecho” (STC 259/2015, FJ 4, cuya doctrina recuerda el ATC 141/2016, FJ 5). En el Estado constitucional, el

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

Como este Tribunal recordó también en sus AATC 141/2016, FJ 5, y 170/2016, FJ 7, el debate público en las Asambleas legislativas sobre proyectos políticos que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional goza, precisamente al amparo de la misma Constitución, de una irrestricta libertad; siempre que no se articule o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales y que el intento de su consecución efectiva se realice en el marco constitucional, lo que excluye la conversión de esos proyectos políticos en normas o en otras determinaciones del poder público de manera unilateral, despreciando el procedimiento de reforma constitucional (SSTC 42/2014, FJ 4 y 259/2015, FJ 7). La autonomía parlamentaria (art. 58 EAC) no puede en modo alguno servir de pretexto para que la Cámara autonómica se considere legitimada para atribuirse la potestad de vulnerar el orden constitucional (STC 259/2015, FJ 7).

Pese a ello, el Parlamento de Cataluña ha desatendido las 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, aprobando mediante la Resolución 306/XI las inconstitucionales propuestas que se contienen en su capítulo I.1.1, puntos 1 a 9 (“Referéndum, amparo legal y garantías”), y su capítulo I.2, puntos 13 a 16 (“Proceso constituyente”). De esta suerte la Cámara autonómica apela, una vez más, a un entendimiento del principio democrático objetivamente contrario a la Constitución, que menoscaba la eficacia de lo resuelto por este Tribunal en la STC 259/2015 y en los AATC 141/2016 y 170/2016.

Confirma así la Cámara autonómica su antijurídica voluntad de continuar con el “proceso constituyente en Cataluña” al margen del ordenamiento constitucional y sin supeditarse a las decisiones de las instituciones del Estado español y en particular de este Tribunal Constitucional, llegando incluso a fijar fecha para la convocatoria de un referéndum de independencia, que se habrá de celebrar aun “en ausencia de acuerdo político con el Gobierno

del Estado español” (punto 5 del capítulo I.1.1 de la Resolución 306/XI). Ello pese a conocer perfectamente que la Comunidad Autónoma de Cataluña carece de competencia para convocar consultas (incluso no referendarias) que versen sobre cuestiones que afectan al orden constituido y al fundamento mismo del orden constitucional, como este Tribunal ha declarado ya en repetidas ocasiones (SSTC 31/2015, 32/2015 y 138/2015).

La Resolución 306/XI, en los apartados impugnados, plasma 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. Con ello contraviene y menoscaba frontalmente los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016 y 170/2016. Desatiende asimismo lo resuelto por este Tribunal en las citadas SSTC 31/2015, 32/2015 y 138/2015, en cuanto el Parlamento insta al Gobierno de la Generalidad “a celebrar un referéndum vinculante sobre la independencia de Cataluña, como muy tarde en septiembre de 2017 con una pregunta clara y de respuesta binaria” (punto 3 del capítulo I.1.1) y por ello a preparar “los procedimientos y reglamentos necesarios para hacer efectivo el referéndum” (punto 6 del capítulo I.1.1), comprometiéndose a su vez la Cámara “a activar todos los dispositivos legislativos necesarios para llevar a cabo la celebración del referéndum y para darle al mismo tiempo cobertura legal” (punto 4 del capítulo I.1.1). El referéndum de autodeterminación se erige así en la Resolución 306/XI como instrumento decisivo en ese “proceso constituyente en Cataluña”.

Todo ello conduce a estimar el incidente de ejecución (arts. 87.1 y 92 LOTC) promovido por la Abogacía del Estado contra la Resolución del Parlamento de Cataluña 306/XI de 6 de octubre de 2016, cuya apariencia de juridicidad –por provenir de un poder público sin duda legítimo en origen– debe ser cancelada mediante la declaración de inconstitucionalidad y nulidad que aquí se decide, lo que hace innecesario pronunciarse sobre la revocación de la suspensión que pesa sobre dicha Resolución (providencia de 13 de diciembre de 2016) que solicitan los Letrados de la Cámara autonómica en su escrito de alegaciones, así como la Presidenta del Parlamento y determinados miembros de la Mesa en su informe conjunto.

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

Ha de advertirse una vez más que el contenido de las disposiciones, resoluciones o actos emanados de un poder público, cualquiera que sea, no menoscaba la integridad de las competencias que la Constitución encomienda a este Tribunal, que ejercerá cuando proceda, con prudencia y determinación (AATC 189/2015, FJ 3, 141/2016, FJ 7, y 170/2016, FJ 8).

La sucesión temporal de acontecimientos en el ámbito del Parlamento de Cataluña que, tras la aprobación de la Resolución 263/XI (pese a las claras y rotundas advertencias contenidas en el ATC 141/2016), continúa con la aprobación de la Resolución 306/XI, en lo que toca a los apartados que son objeto del presente incidente de ejecución, evidencia la inadmisibile pretensión de esa Cámara autonómica de no respetar “el orden constitucional que sustenta su propia autoridad” (STC 259/2015, FJ 7). Incumple con ello las resoluciones del Tribunal Constitucional, obviando que “es a la propia Cámara autonómica a la que corresponde velar porque su actuación se desarrolle en el marco de la Constitución y que todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 LOTC)” (ATC 141/2016, FJ 7).

Del examen de las actuaciones y de los informes emitidos por los requeridos conforme a la providencia de este Tribunal de 13 de diciembre de 2016, se desprende que las propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios, finalmente aprobadas en el marco de la Resolución 306/XI, a las que se refiere el incidente de ejecución fueron admitidas a trámite por la Mesa de la Cámara el 5 de octubre de 2016 con el voto favorable de la Presidenta y de varios miembros de la Mesa (en concreto, el Vicepresidente primero, la Secretaria primera, el Secretario tercero y la Secretaria cuarta) y los votos en contra del Vicepresidente segundo y del Secretario segundo. Estos manifestaron ante sus colegas de la Mesa, como consta en acta, que consideraban que el contenido de las propuestas en cuestión suponía un incumplimiento de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en relación con las Resoluciones 1/XI y 5/XI.

Consta asimismo que durante la mañana del siguiente 6 de octubre los grupos parlamentarios PSC, Popular y C’s solicitaron a la Mesa la reconsideración del acuerdo de

admisión a trámite de esas propuestas de resolución, por entender que contravenían lo resuelto por el Tribunal Constitucional respecto de las Resoluciones 1/XI y 5/XI. La Mesa, oída la Junta de Portavoces, acordó con la misma mayoría y los votos en contra del Vicepresidente segundo y del Secretario segundo (que reiteraron su advertencia de que se estaban incumpliendo los mandatos y advertencias del Tribunal Constitucional, como consta igualmente en acta), desestimar las solicitudes de reconsideración. También intervino el Letrado mayor, recordando los acuerdos adoptados por el Tribunal Constitucional en su providencia de 1 de agosto de 2016 y advirtiendo de la posibilidad de que el Tribunal pudiera considerar que con esta actuación parlamentaria se producía un incumplimiento de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016. Esa misma tarde se reunió el Pleno del Parlamento de Cataluña para votar las propuestas. Los grupos parlamentarios C's y Popular decidieron no participar en la votación de las propuestas presentadas por los grupos JxS y CUP a las que se refiere el incidente de ejecución, que fueron finalmente aprobadas por la mayoría de la Cámara, mediante la Resolución 306/XI.

Resulta así que, eludiendo su obligación de cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 CE) y desatendiendo las reiteradas advertencias de este Tribunal (ATC 141/2016 y providencia de 1 de agosto de 2016) a los miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña sobre su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga alterar unilateralmente el marco constitucional o incumplir las resoluciones del Tribunal, la Presidenta del Parlamento de Cataluña y otros miembros de la Mesa (el Vicepresidente primero, la Secretaria primera, el Secretario tercero y la Secretaria cuarta), accedieron a someter al Pleno de la Cámara (tras rechazar la solicitud de reconsideración formulada por los grupos parlamentarios Ciudadans, Socialistes y Popular) la votación de las propuestas de resolución presentadas el 5 de octubre de 2016 por los grupos parlamentarios Junts pel Sí (JxS) y “Candidatura d’Unitat Popular” (CUP), registradas con los núms. 37713 y 37714, sobre la convocatoria de un referéndum y sobre el proceso constituyente; propuestas que fueron aprobadas finalmente por el Pleno mediante la Resolución 306/XI de 6 de octubre de 2016.

La actuación de la Presidenta del Parlamento de Cataluña y de los referidos miembros de la Mesa, permitiendo que se votaran en el Pleno las referidas propuestas de resolución, lo que a la postre dio lugar a su aprobación mediante la Resolución 306/XI, constituye un incumplimiento objetivo de su deber de acatar las resoluciones del Tribunal Constitucional (art. 87.1 LOTC) y de

impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga eludir los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015 y el ATC 141/2016, así como en las SSTC 31/2015, 32/2015 y 138/2015.

Como ya hemos advertido en ATC 170/2016, FJ 8, “las disposiciones reglamentarias de las Cámaras no pueden contradecir el imperio de la Constitución como norma suprema, ni pueden ser interpretadas de forma que entren en contradicción con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional”. Lo contrario sostienen en sus alegaciones los Letrados del Parlamento de Cataluña, así como la Presidenta y los referidos miembros de la Mesa en su informe conjunto, posición que viene a apoyar en su informe quien a la sazón desempeñara el puesto de Secretario General del Parlamento. La actuación de aquellos miembros de la Mesa no venía obligada en modo alguno por un cumplimiento escrupuloso del Reglamento de la Cámara que resultara inconciliable con los pronunciamientos y advertencias contenidos en la STC 259/2015 y el ATC 141/2016 (así como en las SSTC 31/2015, 32/2015 y 138/2015, por lo que se refiere a la carencia de competencia de la Generalidad de Cataluña para convocar y celebrar un referéndum de autodeterminación).

No cabe duda de que a la Presidenta le incumbe la función de dirigir el debate y de cumplir y hacer cumplir el Reglamento de la Cámara (art. 39.1 RPC), lo que ha de cohererse con el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, al que vienen obligados todos los poderes públicos, y por ende sus titulares (art. 87.1 LOTC). En tal sentido ha de advertirse que es cierto que, conforme a lo dispuesto para el procedimiento del debate de orientación política del Gobierno en el art. 152 RPC, la Mesa admite las propuestas de resolución formuladas por los grupos parlamentarios que son “congruentes con la materia que ha sido objeto del debate y que no significan moción de censura al Gobierno”. Sin embargo, ello no es razón bastante para entender que la Presidenta viniera obligada a someter al Pleno la votación de las referidas propuestas de los grupos parlamentarios JxS y CUP. Lo previsto en el art. 37.3, letras a) y e), del propio RPC, faculta a la Mesa del Parlamento, que actúa bajo la dirección de la Presidenta (art. 37.2 RPC), para decidir que esas propuestas parlamentarias no debían tramitarse, por contravenir frontalmente los reiterados pronunciamientos de este Tribunal en relación con el llamado “proceso constituyente”. Cabe recordar, por otra parte, que las Mesas de las Cámaras están facultadas para inadmitir a trámite las propuestas o proposiciones presentadas por los grupos parlamentarios cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad sean “palmarias y evidentes”, sin que ello suponga infracción alguna del derecho fundamental de los parlamentarios autores de la propuesta

(art. 23.2 CE), como este Tribunal ha tenido ocasión de declarar (SSTC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2, 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4; y 107/2016, de 7 de junio, FJ 3).

11. En definitiva, la garantía del orden constitucional, conculcado por la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, en los apartados a los que se refiere el presente incidente de ejecución, y en particular por la actuación de su Presidenta y de los referidos miembros de la Mesa (el Vicepresidente primero, la Secretaria primera, el Secretario tercero y la Secretaria cuarta), al facilitar el cauce para la aprobación por el Pleno de la Cámara de las propuestas de resolución de los grupos parlamentarios JxS y CUP referidas al proceso constituyente y a la convocatoria de un referéndum de autodeterminación, pese a su palmaria contradicción con los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015 y el ATC 141/2016 (así como en las SSTC 31/2015, 32/2015 y 138/2015), exige que este Tribunal ejerza las competencias que la Constitución le encomienda en fase de ejecución para preservar su jurisdicción y el cumplimiento de sus resoluciones (STC 259/2015, FJ 4; AATC 189/2015, FJ 3, 141/2016, FJ 7, y 170/2016, FJ 9).

Ello implica, conforme a lo razonado en los fundamentos jurídicos precedentes, que la estimación del presente incidente de ejecución no se limite a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, en los apartados impugnados, sino que, asimismo, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 87.1, párrafo segundo, y 92.4 LOTC, procede notificar personalmente la presente resolución a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa y al Secretario General del Parlamento, así como al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, advirtiéndoles de su deber de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a dar cumplimiento a la Resolución 306/XI, así como de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa, jurídica o material, que directa o indirectamente pretenda o suponga ignorar o eludir la nulidad acordada de dicha resolución. Todo ello con expreso apercibimiento de la eventual responsabilidad en las que pudieran incurrir en caso de incumplimiento de lo ordenado por este Tribunal.

No es competencia de este Tribunal resolver si la conducta de la Presidenta del Parlamento de Cataluña y de los miembros de la Mesa señalados (el Vicepresidente primero, la Secretaria primera, el Secretario tercero y la Secretaria cuarta), es constitutiva de alguna infracción penal, pero sí constatar que las circunstancias antes referidas constituyen un conjunto de entidad suficiente

como para trasladarlas al Ministerio Fiscal a fin de que, si lo estima pertinente, promueva el ejercicio de las acciones penales que considere procedentes.

Por todo lo expuesto, el Pleno

### **ACUERDA**

Estimar el incidente de ejecución formulado por el Abogado del Estado respecto de determinados apartados de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña de 6 de octubre de 2016, sobre la orientación política general del Gobierno (“Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña” núm. 237, de 18 de octubre de 2016) y, en su virtud:

1º) Declarar la nulidad de la Resolución del Parlamento de Cataluña 306/XI de 6 de octubre de 2016, en cuanto a los números 1 a 9 del epígrafe I.1.1, titulado “Referéndum, amparo legal y garantías”, dentro del capítulo I.1, titulado “Referéndum”; y a los números 13 a 16 del capítulo I.2, titulado “Proceso constituyente”; ambos capítulos comprendidos dentro del título I de dicha Resolución, bajo el título de “El futuro político de Cataluña”.

2º) Notificar personalmente el presente Auto a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa del Parlamento y al Secretario General del Parlamento, así como al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la Generalidad 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.

3º) Deducir testimonio de particulares a fin de que el Ministerio Fiscal proceda, en su caso, a exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, doña Carme Forcadell i Lluís, al Vicepresidente primero de la Mesa del Parlamento, don Lluís M<sup>a</sup> Corominas i Díaz, a la Secretaria primera de la Mesa, doña Anna Simó i Castelló, al Secretario tercero de la Mesa, don Joan Josep Nuet i Pujals, y a la Secretaria cuarta de la Mesa,

doña Ramona Barrufet i Santacana, por incumplir el mandato del párrafo primero del art. 87.1 LOTC, en relación con los hechos objeto del presente incidente de ejecución.

Publíquese este Auto en el “Boletín Oficial del Estado”.

Madrid, a catorce de febrero de dos mil diecisiete.