

LOS LÍMITES DE LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA HOY. EL CONFLICTO CATALÁN Y EL CONTROL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS SIN VALOR DE LEY POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ESPERANZA GÓMEZ CORONA

*Profesora Titular de Derecho constitucional
Universidad de Sevilla*

TRC, n.º 47, 2021, pp. 237-261
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Planteamiento. II. El cauce de control como elemento determinante de la intensidad de la fiscalización de la actividad parlamentaria sin valor de ley. III. El procedimiento previsto en los artículos 76 y 77 LOTC como cauce de control de la actividad del Parlamento catalán. IV. El incidente de ejecución como vía de fiscalización de la actividad parlamentaria. V. El recurso de amparo del artículo 42 LOTC y el proceso de desconexión. VI. El margen de autonomía de las Cámaras parlamentarias en la actualidad. Reflexión final.

I. PLANTEAMIENTO

El artículo 72 CE consagra la autonomía parlamentaria como garantía estructural de las Cortes Generales, de manera que las Cámaras tienen plena capacidad para organizar su estructura y funcionamiento interno, dentro de los límites marcados por el texto constitucional, pero con unos márgenes de actuación muy amplios. Los Parlamentos territoriales también cuentan con esta garantía, como principio estructural inherente a las Asambleas parlamentarias.

A pesar de sus profundas raíces históricas, la autonomía no responde a los mismos problemas que en el pasado y, en consecuencia, no tiene el mismo sentido que se le ha atribuido tradicionalmente. La consideración de la Constitución

como auténtica norma jurídica, que proclama el sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, la instauración de un catálogo de derechos fundamentales y la existencia de un sistema de justicia constitucional como garantía de la supremacía de la Constitución, hacen hoy impensable predicar la total inmunidad jurisdiccional de la actividad interna del Parlamento¹.

A pesar de ello, tuvieron que pasar algunos años para que el Tribunal Constitucional se considerara competente para controlar la actividad parlamentaria meramente interna², poniendo fin a la concepción de los *interna corporis acta* como actos que por su carácter interno resultaban irrecurribles. El Tribunal Constitucional traslada la frontera para la impugnabilidad de la actividad parlamentaria sin valor de ley del terreno de la relevancia externa o interna al ámbito de los derechos fundamentales. De esta manera, ha sido el artículo 23 CE, por su carácter de derecho de configuración legal, el que ha permitido esta intromisión, convirtiendo al recurso de amparo del artículo 42 LOTC en la principal vía para proteger a las minorías parlamentarias de los abusos de las mayorías.

También el conflicto entre órganos constitucionales ha permitido penetrar en el ámbito interno de las Cámaras parlamentarias, aunque con el único objeto de analizar la posible invasión competencial propia de ese proceso constitucional.

El estallido del conflicto catalán, además de poner a prueba la solidez de nuestras instituciones, ha colocado al Tribunal Constitucional en una difícil posición, atribuyéndole «la responsabilidad de encauzar políticamente, primero, y de frenar jurídicamente, después, el despliegue de un proyecto que ha producido, particularmente desde las elecciones autonómicas de septiembre de 2015, una tensión creciente en nuestro ordenamiento constitucional»³.

En ese proyecto soberanista, el Parlamento catalán ha tenido un papel muy destacado a través de la aprobación no sólo de leyes, sino de numerosas Declaraciones y Resoluciones que pretendían implementar la hoja de ruta independentista y que se han visto recurridas sistemáticamente ante el Tribunal Constitucional.

En las páginas que siguen vamos a analizar la jurisprudencia recaída sobre la actividad del Parlamento catalán sin valor de ley, al objeto de delimitar su influencia sobre la jurisprudencia constitucional relativa a la posición y funciones del parlamento y de sus miembros. Veremos si ha afectado en algo y en qué medida a los márgenes de la autonomía parlamentaria.

1 Sobre este asunto puede consultarse mi trabajo *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*, Tirant lo Blanch, 2008.

2 STC 161/1988, de 20 de septiembre.

3 DE MIGUEL BÁRCENAS, J., «El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional», *REDC*, n.º 113, 2018, p. 136.

II. EL CAUCE DE CONTROL COMO ELEMENTO DETERMINANTE DE LA INTENSIDAD DE LA FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA SIN VALOR DE LEY

Hasta el inicio del conflicto catalán y, en lo que a nosotros importa, de su fiscalización por el Tribunal Constitucional, los cauces habituales de control de la actividad parlamentaria sin valor de Ley venían constituidos por el recurso de amparo del artículo 42 LOTC y en menor medida, el conflicto entre órganos constitucionales, que en los últimos años ha provocado algunas resoluciones muy interesantes desde el punto de vista del margen de actuación de las Cámaras parlamentarias en su relación con el Poder ejecutivo⁴.

Como es lógico, el cauce procesal acaba determinando, al menos en teoría la intensidad del control que el Tribunal Constitucional puede desempeñar. En el caso del recurso de amparo, el examen se realiza desde la perspectiva del artículo 23.2 CE, ciñendo el análisis a la eventual lesión de ese derecho fundamental. Su consideración como derecho de configuración legal ha permitido al Tribunal Constitucional penetrar en el interior de las Cámaras parlamentarias, analizando las desviaciones reglamentarias al objeto de constatar si las mismas suponían una lesión del derecho de participación en los asuntos públicos⁵. Más adelante retomaremos esta cuestión.

A raíz del conflicto catalán va a abrirse una nueva puerta de acceso a la actividad parlamentaria sin valor de ley, normalizándose el recurso a un proceso que hasta la fecha apenas había sido utilizado para controlar la regularidad constitucional de la actividad parlamentaria: el recurso del Título V de la LOTC, previsto en los artículos 76 y 77 LOTC a partir del 161.2 CE. En las páginas que siguen veremos qué efectos produce sobre la posición de las Cámaras parlamentarias en nuestro país.

De manera indirecta, la utilización de este cauce previsto en el Título V de la LOTC ha abierto a su vez una nueva puerta de control de la actividad parlamentaria interna a través del incidente de ejecución, reconocido en nuestro ordenamiento a raíz de la reforma de la LOTC de 2015 y que, como veremos, ha permitido declarar inconstitucionales y nulos una gran variedad de actos parlamentarios sin valor de ley.

⁴ En concreto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre las posibilidades de control del gobierno en funciones (STC 124/2018, de 14 de noviembre). También el uso del veto presupuestario por parte del Gobierno ha provocado pronunciamientos del Tribunal Constitucional a través de esta vía: STC 34/2018, de 12 de abril y STC 44/2018, de 26 de abril.

⁵ Sobre este particular puede consultarse el trabajo de MORALES ARROYO, J.M., *El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional*, CEPC, 2008.

III. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 76 Y 77 LOTC COMO CAUCE DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD DEL PARLAMENTO CATALÁN

Como acabamos de señalar, el conflicto catalán ha normalizado el proceso del Título V de la LOTC, previsto en los artículos 76 y 77 LOTC a partir del artículo 161.2 CE⁶. La principal cualidad de este proceso, cuya sustantividad propia fue muy discutida por la doctrina en el momento de redacción de la LOTC⁷, es que permite contrastar la actividad parlamentaria sin valor de ley por razones no competenciales⁸, ampliando el canon de control de la constitucionalidad hasta límites insospechados.

Esta vía apenas había sido utilizada para controlar actos y disposiciones procedentes de las Asambleas legislativas de nuestro país antes del año 2014, en el que empieza a ser habitual para tratar de frenar el proceso de separación territorial⁹, permitiendo al Tribunal Constitucional enjuiciar tanto actos procedentes del Parlamento como actos procedentes del Ejecutivo catalán.

La sentencia que inaugura todo el rosario de resoluciones del Tribunal Constitucional con las que el Gobierno central trata de poner freno al proceso soberanista catalán, es la STC 42/2014, de 10 de abril, que se interpone frente a una Resolución del Parlamento de Cataluña, la 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña¹⁰. El título da cuenta de lo controvertido del contenido de la citada Resolución.

El Tribunal Constitucional había mantenido que, para que la Resolución pudiera imputarse a la Comunidad Autónoma, tenía que tratarse de un acto jurídico que constituyera, además, expresión de la voluntad de la Cámara. Dicho de otra manera, que no se presentara como un acto de trámite dentro de un procedimiento¹¹. Precisamente en torno al cumplimiento de la primera nota, su carácter jurídico, va a girar todo el debate.

6 SSTC 120/2017, de 31 de octubre; 136/2018, de 13 de diciembre; 19/2019, de 12 de febrero; 98/2019, de 17 de julio; 111/2019, de 2 de octubre y ATC 5/2018, de 27 de enero.

7 CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.; GÓMEZ MONTORO, A.J.; MEDINA GUERRERO, M., y REQUEJO PAGÉS, J.L., *Jurisdicción y procesos constitucionales*, McGraw-Hill, 1997, p. 121. La «sustantividad propia» del proceso ha sido reconocida por el Tribunal en el ATC 135/2004, de 20 de abril (FJ 3).

8 FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Comentario al artículo 76», REQUEJO PAGÉS, J. L. (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, TC-BOE, 2001, p. 1222.

9 En concreto, hasta la fecha se habían dictado dos sentencias que controlaban la regularidad constitucional de actividad parlamentaria sin valor de ley por este cauce: la STC 16/1984, de 6 de febrero, que examina la resolución del Presidente del Parlamento Foral de Navarra, proponiendo al Rey el nombramiento del Presidente de la Diputación Foral de Navarra. Por su parte, el ATC 135/2004, que analiza un Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de admitir a trámite la propuesta de Estatuto político para Euskadi, para su tramitación conforme al procedimiento legislativo ordinario.

10 SSTC 120/2017, de 31 de octubre; 136/2018, de 13 de diciembre; 19/2019, de 12 de febrero; 98/2019, de 17 de julio; 111/2019, de 2 de octubre y ATC 5/2018, de 27 de enero.

11 Esto es lo que sucedió en el ATC 135/2004, de 20 de abril, en el que se impugna por el cauce previsto en los artículos 76 y 77 LOTC, un acto que formaba parte de un procedimiento legislativo.

La Resolución responde a la función de impulso al gobierno y podía dirigirse, según el Reglamento, tanto al Ejecutivo autonómico como a la ciudadanía¹². Con respecto a la ciudadanía, la Resolución se limita a exhortarlos en su acción política, sin efecto vinculante alguno. Como acto de impulso de acción del gobierno, la Resolución carece igualmente de eficacia vinculante, como el Alto Tribunal ya había constatado en varias ocasiones en el análisis de instrumentos similares¹³.

El Tribunal Constitucional, después de reconocer el carácter marcadamente político de la Resolución impugnada, declara que «lo jurídico no se agota en lo vinculante» y destaca cómo «es susceptible de producir efectos jurídicos, puesto que, insertado en el llamamiento a un proceso de diálogo y negociación con los poderes públicos (principio cuarto) encaminado a hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo puede entenderse como el reconocimiento en favor de aquellos a quienes se llama a llevar a cabo el proceso en relación con el pueblo de Cataluña (especialmente el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat), de atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución a las nacionalidades que integran la Nación española. En segundo lugar, el carácter asertivo de la Resolución impugnada, que acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir no permite entender limitados sus efectos en el ámbito parlamentario al terreno estrictamente político, puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas y este cumplimiento es susceptible del control parlamentario previsto para las resoluciones aprobadas por el Parlamento»¹⁴.

Sin duda, el punto débil de toda la argumentación radica en la afirmación de que «lo jurídico no se agota en lo vinculante». En palabras de Fossas Espadaler, «si el criterio para estimar impugnables en esta vía un acto parlamentario es su capacidad de producir efectos jurídicos, ni la naturaleza ni el contenido de la Resolución 5/X es susceptible de producirlos. Por lo menos, si entendemos por tales efectos aquellas consecuencias que tienen interés para el Derecho porque crean o modifican situaciones jurídicas»¹⁵. En la misma línea se han pronunciado

12 Artículo 145. Presentación 1. Las propuestas de resolución del Parlamento para impulsar la acción política y de gobierno pueden dirigirse al Gobierno de la Generalidad o a la ciudadanía; deben estar suscritas por un grupo parlamentario o por un diputado o diputada, con la firma de cuatro miembros más de la cámara. 2. Las propuestas de resolución deben presentarse a la Mesa del Parlamento, que decide sobre su admisión a trámite, ordena, si procede, su publicación y, oída la Junta de Portavoces, acuerda su tramitación por parte de la comisión competente en la materia o del Pleno del Parlamento. 3. Publicada la propuesta de resolución, se abre un plazo de siete días, durante el cual los grupos parlamentarios pueden presentar enmiendas.

13 SSTC 180/1991, de 23 de septiembre, FJ 2; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 3 y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 12.

14 STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 2.

15 FOSAS ESPADALER, E., «Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña», ob. cit., p. 283.

otros autores como Vintró, para el que «el Tribunal no consigue identificar cuáles son los efectos jurídicos concretos y reales que se derivarían de la Resolución 5/X»¹⁶. Crítico también, aunque desde otras posiciones se muestra Álvarez Conde que destaca lo endeble de la argumentación del Tribunal en este punto¹⁷.

El Tribunal Constitucional tiene que retorcer el argumento hasta diferenciar los efectos jurídicos de los vinculantes, en un escorzo que le desliza por una pendiente argumentativa muy endeble, tal y cómo han reconocido incluso los autores que comparten el carácter jurídico y en consecuencia, controlable por esta vía de la Resolución¹⁸.

En definitiva, para el Tribunal Constitucional, la resolución tiene un marcado carácter político, sin duda, pero produce además efectos jurídicos. Y afirmada su naturaleza jurídica, toca analizar su compatibilidad con la Constitución. Y de este examen resulta muy difícil salir airoso, teniendo en cuenta que las declaraciones de carácter político, que expresan el pluralismo presente en las Cámaras parlamentarias no tienen por qué encajar en el marco jurídico-constitucional como si de un acto jurídico se tratara¹⁹.

16 Y continúa: «Dicho en otras palabras, la sentencia no logra establecer con precisión las consecuencias jurídicas directas de la Resolución 5/X ni tampoco aquellas que resultarían necesariamente de una habilitación o autorización contenida en la misma. Finalmente, en relación con el último argumento de la sentencia sobre esta cuestión, cabe objetar que el hecho de que una resolución parlamentaria pueda desencadenar un procedimiento jurídico de control parlamentario, a través de los mecanismos del planteamiento de la responsabilidad política del Gobierno, no convierte automáticamente al contenido material de dicha resolución en productor de efectos jurídicos para sus destinatarios». VINTRÓ, J., «El Tribunal Constitucional y el derecho a decidir en Cataluña: una reflexión sobre la STC de 25 de marzo de 2014», *Blog de la Revista Catalana de Derecho Público*, 2 de abril de 2014.

17 «Así, empieza señalando que es un acto político... pero con naturaleza jurídica, planteándose la cuestión de si tiene capacidad, aunque sea indiciariamente, para producir efectos jurídicos. Pero a continuación señala que no tiene efectos jurídicos, ni efecto vinculante de naturaleza alguna, respecto de los ciudadanos ni respecto de la acción del Gobierno catalán, pues es simplemente un acto de impulso de la misma. Hasta aquí ninguna objeción. Sin embargo, de repente, la argumentación da un giro copernicano y se convierte en una auténtica falacia. En efecto, ello no impide al Tribunal, siguiendo las tesis del abogado del Estado, afirmar que «lo jurídico no se agota en lo vinculante» (sic) y, en consecuencia, entra a analizar el contenido de la Declaración, entendiéndolo que el apartado primero (la proclamación del pueblo catalán como sujeto jurídico soberano) «sin perjuicio de su marcado carácter político... tiene carácter jurídico y, además produce efectos de esta naturaleza», siendo, en consecuencia, contrario a diversos preceptos constitucionales. Es decir, los efectos jurídicos de la Declaración se deducen, no de la naturaleza de la misma, que parece ser, *a priori*, un acto político, sino del contenido de la misma, el que es declarado inconstitucional». ÁLVAREZ CONDE, E., «Una sentencia con luces y sombras», *Blog de la Revista Catalana de Derecho Público*, 2 de abril de 2014.

18 TAJADURA TEJADA, J., «La STC 42/2014, de 25 de marzo, respecto a la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña: la introducción del «derecho a decidir» en el ordenamiento jurídico español», *La última jurisprudencia relativa al Parlamento. Instituciones de Derecho Parlamentario VIII*, Parlamento Vasco, 2016, p. 57 y ss.

19 La admisión a trámite de la impugnación obliga al Tribunal a enjuiciar la constitucionalidad de una resolución parlamentaria que es un texto no normativo, y cuyo contenido consiste en una declaración política. El arriesgado ejercicio de controlar la constitucionalidad de un texto político dará como resultado una fundamentación inconsistente para justificar los pronunciamientos contenidos en el fallo, relativos a la soberanía y al «derecho a decidir». La Sentencia fundamenta la inconstitucionalidad». FOSSAS ESPADALER, E.,

A favor del posicionamiento del Tribunal Constitucional se encuentra Fondevilla Marón, que tras negar la posibilidad de hacer una distinción tajante entre naturaleza jurídica y política, entra a analizar directamente el contenido de la Declaración, que no es otro que la afirmación de la soberanía del pueblo catalán²⁰. Más certera me parece la posición de Tajadura Tejada, que sostiene cómo, a pesar de la ausencia de efectos jurídicos directos, una Resolución emanada de un Parlamento despliega efectos más allá de los meramente políticos. En palabras del autor, «una Declaración de soberanía realizada por una Cámara parlamentaria no es un mero acto político. Acto político sería proclamarlo en una plaza, en un acto político, o en un estudio de televisión. Declararlo en un Parlamento que expresa la voluntad de la Comunidad Autónoma supone algo más»²¹.

Si bien discrepamos del autor en cuanto a los efectos hermenéuticos que atribuye a la Declaración²² y a la necesidad de controlar su regularidad constitucional sin margen de duda, es cierto que pone el acento en una cuestión que hay que reseñar: el hecho de que se trate de una declaración de carácter político emanada de un Parlamento confiere algún tipo de valor a su compatibilidad con la Carta Magna. No podemos considerar esta Resolución como una declaración de voluntad que encaje perfectamente en el marco constitucional, porque además de expresar una posición política, está manifestando que se va a iniciar un camino que contradice abiertamente los postulados constitucionales. Sin embargo, lo determinante a mi juicio es si la garantía de la autonomía parlamentaria ampara declaraciones de este tipo, que expresan una posición política, fruto del pluralismo. Y en la medida en que no despliegan efectos jurídicos, si son susceptibles

«Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña», ob. cit., pp. 299 y 300.

20 FONDEVILLA MARÓN, M., «Derecho a decidir y soberanía. A propósito de la STC 42/14, de 25 de marzo», *Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 2014, p. 591.

21 TAJADURA TEJADA, J., «La STC 42/2014, de 25 de marzo, respecto a la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña: la introducción del «derecho a decidir» en el ordenamiento jurídico español», ob. cit., p. 64.

22 «Todo el ordenamiento jurídico de Cataluña, toda la actividad normativa de los poderes públicos catalanes reviste un nuevo significado y alcance a raíz de lo dispuesto en la Declaración. De conformidad con lo dispuesto en la Declaración, las normas emanadas de los poderes públicos catalanes, no constituyen un subordenamiento integrado (y subordinado) en el ordenamiento general del Estado, sino un ordenamiento independiente que emana de un poder que se define como soberano (y no meramente «autónomo»). El significado del ordenamiento jurídico catalán experimenta así un cambio fundamental. Ello disipa cualquier duda tanto respecto al verdadero carácter normativo de la Declaración como de sus efectos. La pretensión de negar todo efecto jurídico a la misma no puede ser aceptada. En contra de lo que sostiene el Parlamento catalán, la Declaración «produce un efecto jurídico concreto y real» consistente, nada más y nada menos, que en la modificación de la naturaleza y posición jerárquica de todas las normas de Cataluña, cuya subordinación a la Constitución española deja de ser efectiva a la luz de la existencia de un soberano al margen del único soberano posible en un Estado Constitucional que es la Constitución misma». TAJADURA TEJADA, J., «La STC 42/2014, de 25 de marzo, respecto a la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña: la introducción del «derecho a decidir» en el ordenamiento jurídico español», ob. cit., p. 67.

de control so pena de coartar la libertad de deliberación propia de una Cámara parlamentaria.

En todo caso, y a nuestro juicio, el foco no debe ponerse en el carácter meramente político o no de la Resolución, sino en si resulta susceptible de control por el Tribunal Constitucional y a través de qué vías. Para ello, no podemos perder de vista el papel que desempeña el Parlamento como órgano de representación directa de la ciudadanía, que refleja el pluralismo político presente en la sociedad. Y sobre el tipo de control que, en consecuencia, cabe ejercer. Precisamente, la salvaguarda del pluralismo, a través del respeto a la posición de las minorías, constituye a mi juicio, la única posibilidad de controlar disposiciones sin valor de ley que expresan una posición política. Sólo si se han desconocido los derechos de la oposición, es posible entrar a controlar ese tipo de declaraciones. En ningún otro caso. No compartimos, por tanto, el carácter justiciable de las resoluciones, declaraciones políticas en definitiva, que marcan la posición de la Cámara sobre un determinado asunto.

El Tribunal Constitucional ya se había pronunciado sobre la falta de carácter jurídico vinculante de proposiciones no de ley²³, o de una moción aprobada por el Senado²⁴. En estas resoluciones, se muestra muy cuidadoso con la posición de las Cortes Generales y de los Parlamentos territoriales en el entramado constitucional propio de los sistemas parlamentarios de gobierno, que reconoce además la autonomía parlamentaria como garantía frente a la extralimitación de otros poderes, incluido el mismo órgano de garantía constitucional.

La pregunta que cabe hacerse es si se puede someter a control de constitucionalidad una declaración de carácter político que reconoce la voluntad de iniciar un proceso para hacer efectivo el derecho a decidir, si para su adopción se han respetado los derechos de participación política de todos los diputados de la Cámara. Sólo así, hasta la fecha, cabía entender susceptible de control, por la vía del 42 LOTC, una declaración de voluntad de este tipo. De hecho, el propio Tribunal ya había reconocido como el simple enunciado de una proposición contraria a la

23 STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 3.

24 «Que la Administración otorgase la subvención controvertida por indicación del Senado no altera en absoluto ni su competencia ni su responsabilidad respecto de sus actos. Las Cámaras legislativas sólo pueden aprobar leyes mediante una actuación conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado, y sólo mediante leyes debidamente promulgadas y publicadas pueden establecer normas jurídicamente vinculantes para el Gobierno y la Administración del Estado (arts. 66, 90 y concs. C.E.). Las mociones que cada una de ellas por separado puedan aprobar, manifestando su posición respecto de cualquier asunto de interés general, revisten una indudable *auctoritas*; y su incumplimiento por parte del Ejecutivo puede desencadenar la exigencia de las responsabilidades políticas previstas, con carácter general, en el Título V de la Constitución. Pero, como pone de relieve su denominación tradicional de proposiciones no de ley, y como indica expresamente el art. 174 del Reglamento del Senado, tales mociones plasman, previa deliberación, el pronunciamiento de la Cámara sobre textos de carácter no legislativo. El que los órganos de la Administración decidan seguir las recomendaciones contenidas en mociones parlamentarias no convierte, obviamente, las actuaciones administrativas en actuaciones parlamentarias, impugnables por la vía del art. 42 LOTC. Por lo que la objeción formulada por el Abogado del Estado debe decaer». STC 180/1991, de 23 de septiembre, FJ 2.

Constitución no puede ser sometido a su control²⁵, sino que es necesaria la capacidad para producir efectos jurídicos.

La admisibilidad de un recurso de este tipo, sobre una Declaración de una Cámara autonómica, en uso de las potestades que el Reglamento Parlamentario otorga, altera de lleno la garantía más importante reconocida al Parlamento, la autonomía parlamentaria, asumiendo que las Resoluciones, y luego veremos si otro tipo instrumentos como Mociones o Declaraciones son susceptibles de control en tanto que posicionamiento político de una Cámara. Se abre así el camino para que el Tribunal Constitucional penetre de lleno en el ámbito *quasi* sagrado de la actividad parlamentaria sin valor de ley, al margen de los límites que marca el artículo 23.2 CE, con esa licencia que le otorga la afirmación de que los efectos jurídicos no son solo los que puedan ser vinculantes. De esta manera, parece que nada queda ya al margen del control del Tribunal Constitucional, que podrá declarar inconstitucional aquellas declaraciones de voluntad de nuestras Cámaras que no comparta. Y digo que no comparta, y no que resulten inconstitucionales porque la negación de la autonomía parlamentaria supone a mi juicio que las Cámaras quedan al albur del Tribunal Constitucional. Y el hecho de someter declaraciones de este tipo a un examen de constitucionalidad, limita sobremedida el margen de actuación de las Cámaras parlamentarias. Como ha destacado Arbós, «esta sentencia ha cambiado la posición que ocupan los parlamentos, al ampliar el alcance del control de constitucionalidad: un peculiar *ultra vires*, a juicio de muchos críticos entre los que me encuentro. En efecto, realiza una interpretación extensiva del tipo de actuaciones parlamentarias susceptibles de control y en este punto deja de ser un juez de leyes para convertirse en algo parecido a un interventor»²⁶.

Esta jurisprudencia, además, va a tener un efecto colateral que analizaremos en el epígrafe siguiente: la entrada en escena del incidente de ejecución como vía para controlar Resoluciones parlamentarias con la misma línea argumental: lo jurídico no se agota en lo vinculante. Luego retomaremos esta cuestión.

Una vez inaugurado el camino, el Tribunal Constitucional va a acudir a esta interpretación cada vez que se le presente la ocasión. En la STC 259/2015, de 2 de diciembre, se declara la inconstitucionalidad de una Resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015²⁷. Una vez afirmada la idoneidad del control²⁸, el

25 AATC 135/2004, FJ 2 y 85/2006, de 15 de marzo.

26 ARBÓS MARÍN, X., «El Tribunal Constitucional como facilitador: el caso de la Sentencia 42/2014», *La última jurisprudencia relativa al Parlamento*, ob. cit., 2016, p. 32.

27 Resolución 1/XI, de 9 de noviembre, de 2015. Esta Resolución es considerada, en palabras del Tribunal Constitucional, «el acto fundacional del proceso de creación de un estado catalán independiente en forma de república (apartado segundo) y a tal efecto se sirve de un lenguaje (futura constitución, en el apartado tercero, o soberanía y poder constituyente en el sexto) que se pretende asimismo materialmente constitucional» (STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 4).

28 En este ocasión se impugna una Resolución del Parlamento de Cataluña que, «se trata de un acto parlamentario que, sin perjuicio de su veste política, tiene también una indudable naturaleza

Tribunal Constitucional entra en el fondo de la Resolución como si de un acto de naturaleza jurídica se tratara²⁹. Y el resultado del contraste con la Constitución, su incompatibilidad, se convierte en el presupuesto de control en un razonamiento idéntico al seguido en la STC 42/2014, de 25 de marzo.

Una vez iniciada esta senda, resoluciones como la STC 98/2019, de 17 de julio, constituyen un paso inevitable. En esta ocasión, el Tribunal es especialmente duro con el contenido de la Resolución, que no es otro que un juicio crítico sobre el discurso del Rey emitido el 3 de octubre de 2017³⁰. Para el Tribunal, la Resolución «ponía a aquellos de manifiesto que la cámara se arrogaba una potestad de censura de aquel acto regio»³¹, yendo a mi juicio mucho más lejos de lo que debería ser un examen de constitucionalidad de estas características, desconociendo de una manera aún más evidente que en las ocasiones anteriores, la posición institucional de la Cámara. Veamos.

jurídica; que pone fin, asimismo, a un procedimiento parlamentario, pues constituye una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara de inicio o apertura de un determinado proceso político, con independencia de su posterior control parlamentario y, en su caso, del resultado del mismo; y que emana, además de un órgano capaz de expresar la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma». STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 2. En la misma sentencia, «una cuestión ya resuelta en la STC 42/2014, de 25 de marzo. Dijimos entonces que para que una resolución de una Comunidad Autónoma pueda ser objeto de impugnación a través del referido proceso constitucional es necesario que posea naturaleza jurídica; que sea, además, manifestación de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma, esto es, que proceda de órganos capaces de expresar la voluntad de ésta y no se presente como un acto de trámite en el procedimiento de que se trate; y, por último, que tenga, siquiera indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos (FJ 2; con cita del ATC 135/2004, de 20 de abril)» (STC 259/2015, de 25 de marzo, FJ 2).

29 El Tribunal destaca que la Resolución, en primer lugar, «declara solemnemente el inicio del proceso de creación de un estado catalán independiente en forma de república» y «proclama la apertura de un proceso constituyente... para preparar las bases de la futura constitución catalana» en un marco de desconexión del Estado español. Y esta declaración, siempre a juicio del Tribunal Constitucional, «es susceptible de producir efectos jurídicos, ya que tales pronunciamientos pueden entenderse como el reconocimiento a favor de aquellos órganos y sujetos a los que encomienda llevar a cabo esos procesos, especialmente el Parlamento y el Gobierno de la Comunidad Autónoma, de atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución a las nacionalidades que integran la Nación española (STC 42/2014, FJ 2)». En segundo lugar, destaca el Tribunal Constitucional, «el carácter aseverativo de la resolución, al proclamar de presente la apertura de un proceso constituyente dirigido a la creación de un estado catalán independiente en forma de república, “no permite entender limitados sus efectos en el ámbito parlamentario al terreno estrictamente político, puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas y ese cumplimiento es susceptible del control parlamentario previsto para las resoluciones aprobadas por el Parlamento” (artículo 165 del Parlamento de Cataluña)». STC 159/2015, de 2 de diciembre, FJ 2.

30 Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de 11 de octubre de 2018, sobre la «priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia». En concreto, se recurren las letras c) y d) del apartado decimoquinto del epígrafe II, que dicen lo siguiente:

«El Parlamento de Cataluña, en defensa de las instituciones catalanas y las libertades fundamentales:

c) Rechaza y condena el posicionamiento del Rey Felipe VI, su intervención en el conflicto catalán y su justificación de la violencia por los cuerpos policiales el 1 de octubre de 2017.

d) Reafirma el compromiso con los valores republicanos y apuesta por la abolición de una institución caduca y antidemocrática como la monarquía».

31 FJ 2.

La Resolución cuestionada se dicta en el curso de un debate «sobre la orientación política general del Gobierno». Para el Tribunal Constitucional, esto significa que «esta resolución y lo que la misma contiene atiende a una finalidad, la de realizar una actividad previa de orientación y estímulo de la labor gubernamental, que es propia de cualquier órgano parlamentario, en la que expresa cuál es su decisión sobre un determinado tema de relevancia pública»³². Y continúa añadiendo que «la resolución expone un juicio crítico de censura a la intervención del rey, para lo que utiliza los términos «rechaza» y «condena», al tiempo que se apoya en la consideración de que el monarca hizo una «justificación de la violencia por los cuerpos policiales del 1 de octubre de 2017», por lo que esta decisión del Parlamento contiene en sí misma no solo una declaración política, como así lo pretende el letrado de la cámara catalana, sino que también encierra una decisión productora de efectos jurídicos, de una parte, porque la resolución, que fue aprobada en el curso de un debate de política general con las características propias que le confiere el art. 154.1 RPC, iba dirigida al Gobierno de la Generalitat y a los ciudadanos de Cataluña para darles a conocer cuál era la posición adoptada por el Parlamento sobre la intervención del rey. Y de otro lado, porque también les ponía a aquellos de manifiesto que la cámara se arrogaba una potestad de censura de aquel acto regio»³³. Y, en una pirueta argumentativa imposible de entender, el Tribunal Constitucional considera que la letra d), —que reafirma el compromiso con los valores democráticos y apuesta por la abolición de una institución caduca y antidemocrática como la monarquía— guarda identidad de razón y sentido con la anterior, por lo que solo pueden ser entendidas si son puestas en conexión con el juicio de censura de la intervención del Rey. De esta manera, para el máximo intérprete constitucional, «si la mayoría de la Cámara, con su voto aprobatorio de la resolución, ha mostrado su «rechazo» y «condena» al titular de la Corona, la «apuesta» por la «abolición» de la monarquía, personificada en el rey Felipe VI constituye una extensión lógica de aquel juicio de censura»³⁴. Y de esta conexión, el Tribunal concluye la inconstitucionalidad de un precepto que, si hubiera figurado aislado o en otra Resolución diferente, «no tendría por qué llegar necesariamente a declarar inconstitucional y nulo su texto en cada caso»³⁵.

Resulta difícilmente asumible desde los postulados de la posición y funciones del Tribunal Constitucional, que el mismo esté arrogándose la capacidad de analizar la regularidad constitucional de una declaración de la Cámara catalana en la que

³² FJ 2.

³³ STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 2. Y por si no hubiera quedado lo suficientemente claro, «(...) además de expresar y hacer de público conocimiento el contenido de aquella decisión, en cuanto fruto de una voluntad política, estaba, también, encaminada a una finalidad que trascendía de la propia resolución, la de censurar la intervención del rey en unos hechos de extraordinaria relevancia pública, como los que habían tenido lugar el día 1 de octubre de 2017, con la carga peyorativa que conlleva el uso de términos tan expresivos como los de rechazar y condenar».

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

muestra su postura crítica con el discurso del rey Felipe VI pronunciado el 3 de octubre de 2017. A mi juicio, el salto cualitativo que se produce en esta sentencia es significativo porque ya no se trata de afirmar la incompatibilidad de la declaración de soberanía del pueblo catalán frente al español, sino de mostrar una postura crítica con el contenido de un discurso del Rey, acudiendo para ello a argumentos como la inviolabilidad real. ¿Está el Tribunal Constitucional afirmando que el Parlamento catalán no puede mostrar desacuerdo con el contenido de un discurso del Rey? ¿Habría sido otra la posición si la manifestación hubiera sido elogiosa con el monarca? Este pronunciamiento nos parece absolutamente rechazable.

El Tribunal ha utilizado este cauce no sólo para analizar la constitucionalidad de Resoluciones parlamentarias, sino también para actos como la creación de una Comisión de Investigación sobre la Monarquía, aduciendo que «la resolución impugnada es, en su conjunto, contraria a la Constitución porque ha creado una comisión de investigación cuyo objeto y contenido básicos no se ajustan a las competencias que tiene reconocida la Generalitat de Cataluña por el bloque de constitucionalidad y por el Reglamento del Parlamento de Cataluña»³⁶.

También se ha analizado la constitucionalidad de la propuesta de investidura a través de una Resolución de la Presidencia de la Cámara, motivada porque el candidato propuesto se encontraba en esa fecha huido de la justicia y existía una orden judicial de busca y captura e ingreso en prisión contra él³⁷. Ello lleva al Tribunal a razonar desde la perspectiva de la necesidad de la presencia física del candidato para la celebración de la investidura. Por último, ha sido objeto de control por este cauce una moción del Parlamento³⁸. Todo ello, enmarcado en el proceso iniciado por las autoridades catalanas para la «desconexión» del Estado español.

El hecho de que el Tribunal haya llegado a anular, por el procedimiento del Título V LOTC, la creación de una Comisión de Investigación, es exponente del amplio margen que concede esta nueva vía de acceso a la actividad parlamentaria sin valor de ley, que ya no requiere la violación del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE para ello, permitiendo, además, al Gobierno de la Nación acudir en auxilio del cumplimiento de la legalidad reglamentaria.

36 STC 111/2019, de 2 de octubre, FJ 5.

37 ATC 5/2018, de 27 de enero y STC 19/2019, de 12 de febrero. En este último pronunciamiento, el Tribunal destaca cómo a pesar de que «ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de Cataluña establecen expresamente que el candidato a la presidencia de la Generalitat deba comparecer de forma presencial ante la Cámara para poder celebrar la sesión de investidura. Esta exigencia, sin embargo, se encuentra implícita en estas normas. Así lo imponen, por una parte, la naturaleza parlamentaria de este procedimiento y, por otra, la propia configuración del procedimiento de investidura» (F.J. 4).

38 STC 136/2018, de 13 de diciembre. En este caso además se dilucida la inconstitucionalidad de una Moción que desafía varias declaraciones de inconstitucionalidad precedentes, reiterando contenidos declarados nulos y animando al Gobierno a realizar acciones para soslayar la suspensión de disposiciones y actos varios. El Tribunal, tras declarar que el procedimiento previsto en los artículos 76 y 77 LOTC no es idóneo para resolver el incumplimiento de lo previsto en una resolución previa del mismo Tribunal, que tendrá que ser analizada, llegado el caso, por la vía del incidente de ejecución, declara la inconstitucionalidad de una parte de la moción.

IV. EL INCIDENTE DE EJECUCIÓN COMO VÍA DE FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

El incidente de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional fue introducido en nuestro ordenamiento a través 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 Derecho³⁹. Esta ley, que fue tramitada por el procedimiento de lectura única cuando estaba cercano el fin de la XI Legislatura, tiene como objetivo principal dotar al Tribunal Constitucional de mayores herramientas para hacer frente al proceso soberanista que ya se había iniciado en Cataluña. De hecho, el Gobierno estatal recurre varias veces a esta vía, por la que se va a producir, incluso, la declaración de nulidad de acuerdos del Parlamento sin valor de ley, como veremos a continuación.

En la primera ocasión en que se utiliza este cauce, resuelto por el ATC 141/2016, el Gobierno de la Nación solicita la nulidad de la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña de 20 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias, en cuanto crea una denominada comisión de estudio del proceso constituyente, a la que se le asignan unos ámbitos de actuación que comparten fines con la ya declarada inconstitucional y nula resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, en la STC 259/2015, de 2 de diciembre. Para el TC, «el objeto de este proceso no es el de enjuiciar el contenido de la resolución parlamentaria a la que la pretensión de la parte promotora se refiere, sino resolver, en el marco de un incidente de ejecución de sentencia, si la resolución parlamentaria impugnada contraviene de forma clara los mandatos derivados de la sentencia del Tribunal mediante la que, en los términos que se han expuesto, se anuló la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña»⁴⁰.

Aunque podríamos discutir, con Villaverde, si esto es lo que realmente hace el Tribunal Constitucional, lo cierto es que acaba estimando el incidente de ejecución, después de considerar que la creación de la citada Comisión es un acto susceptible de control⁴¹. El fallo contiene un pronunciamiento interpretativo en

39 Esta ley reformaría los artículos 80, 87, 92 y 95.4 LOTC. Sobre el particular, puede consultarse VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., «Cumplir o ejecutar. La ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma», *RDP*, n.º 38, 2016.

40 ATC 141/2016, de 19 de julio, FJ 4.

41 «En primer término, el Tribunal considera que el acto respecto del cual se plantea el incidente de ejecución, en términos abstractos, es un acto parlamentario susceptible de control constitucional mediante los procedimientos establecidos con este fin. La resolución 5/XI ha sido dictada por el Parlamento, órgano de la Comunidad Autónoma que representa al pueblo de Cataluña (art. 55.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), en el ejercicio de una función estatutariamente conferida, cual es la de control e impulso de la acción política y de gobierno (art. 55.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido al efecto. Se trata, por lo tanto, de un acto parlamentario que, sin perjuicio de su marcado carácter político, tiene también una indudable naturaleza jurídica, pues la creación de una comisión parlamentaria es en sí misma manifestación de un efecto jurídico («lo jurídico —como se

el que el Tribunal opta por no declarar la nulidad de la creación de la Comisión citada, en atención a que podría crearse con un objeto que no vulnerara lo previsto en la STC 259/2015, de 2 de diciembre⁴².

Las conclusiones de esta Comisión fueron declaradas nulas en el ATC 170/2016, de 6 de octubre⁴³, interpuesto como incidente de ejecución de la misma sentencia, la STC 259/2015, de 2 de diciembre y del Auto antes comentado, el ATC 141/2016, de 19 de julio. En palabras del Tribunal, «la autonomía parlamentaria no puede erigirse en razón para soslayar el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Como también recordamos en el ATC 141/2016, FJ 5, las Asambleas legislativas son «ante todo, escenarios privilegiados del debate público» (STC 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 6) y, en principio, el eventual resultado no debe condicionar la viabilidad del debate (AATC 135/2004, FJ 6, y 189/2015, de 5 de noviembre, FJ 3). Sin embargo, la autonomía parlamentaria (art. 58 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) no puede servir de pretexto para que la Cámara autonómica llegue a arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional (STC 259/2015, FJ 7)»⁴⁴.

No acabaría aquí el desencuentro entre el Tribunal Constitucional y el Parlamento catalán. De hecho, se van a reproducir en cascada los incidentes de ejecución relativos a la STC 259/2015, de 2 de diciembre y todos los Autos posteriores que resuelven a su vez, otros tantos incidentes de ejecución. Así, el ATC 24/2017, de 14 de febrero, declara la nulidad de parte de una Resolución

afirma en la STC 42/2014, FJ 2, y se reitera en la STC 259/2015, FJ 2— no se agota en lo vinculante») y pone fin, asimismo, a un procedimiento parlamentario, pues constituye una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara de constituir una comisión para el estudio de un determinado proceso político, «el proceso constituyente de Cataluña», con independencia del resultado de los trabajos de esa comisión, y que emana, además, de un órgano capaz de expresar la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma» (FJ 4).

42 «Para el supremo intérprete de la Constitución resulta esencial, proclamando el respeto a la autonomía parlamentaria, admitir, como se ha expuesto supra, que la actividad parlamentaria en el seno de una comisión de estudio puede tener como objeto analizar las distintas alternativas posibles para realizar, con arreglo a la Constitución, las reformas de la misma para satisfacer cualquier pretensión política, como este Tribunal ha tenido también ocasión de precisar con claridad (SSTC 42/2014, FFJJ 3 y 4; y 259/2015, FFJJ 3 y 7). La comisión creada sería susceptible de ser dirigida a este objeto, por lo que el Tribunal no estimaría necesario declarar la nulidad de la resolución. Lo que no resulta constitucionalmente admisible es que la actividad parlamentaria de «análisis» o «estudio» se dirija a dar continuidad y soporte al objetivo proclamado en la resolución I/XI —la apertura de un proceso constituyente en Cataluña encaminado a la creación de la futura constitución catalana y del estado catalán independiente en forma de república—, que fue declarado inconstitucional por la STC 259/2015 en los términos ya expuestos. En suma, la actividad de la comisión creada resulta absolutamente inviable si no se entiende condicionada al cumplimiento de las exigencias de la Constitución y, singularmente, de los procedimientos para su reforma y, en general, a los marcos que rigen para la actividad política, los cuales han sido definidos por el Tribunal con continuidad y firmeza en las sentencias que hemos venido citando. Así lo declara el Tribunal, advirtiendo asimismo a los poderes implicados y a sus titulares, bajo su responsabilidad, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir estos mandatos» (FJ 7).

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

44 FJ 6.

del Parlamento catalán, que en palabras del Abogado del Estado «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 AATC 141/2016 y 170/2016 se contienen».

Los siguientes pronunciamientos en esta escalada de desencuentros vienen protagonizados por los AATC 123 y 124/2017, de 19 de septiembre, en los que el Tribunal considera inconstitucionales y nulos, las admisiones a trámite por el procedimiento de urgencia extraordinaria de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación (ATC 123/2017) y de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (ATC 124/2017) y los Acuerdos del Pleno en los que se incluye en el orden del día de 6 de septiembre de 2017 el debate y votación de las referidas proposiciones de ley y se suspenden los trámites esenciales del procedimiento legislativo para ambos casos.

En esta ocasión, el Tribunal no tiene más remedio que reconocer que se trata de actos de trámite, apartándose de la posición que venía manteniendo para justificar el control de la actividad parlamentaria sin valor de ley a través del proceso de los artículos 76 y 77 LOTC y que se mantenía desde el ATC 135/2004, de 20 de abril, y reiterado en la STC 42/2014, de 25 de marzo. En concreto, se afirma que «Se trata de actos parlamentarios que, aun siendo de trámite, como ya se dijo, producen efectos jurídicos propios e inmediatos (ATC 141/2016, FJ 6), pues su propósito no es otro que dar cauce a la aprobación de un texto normativo que sirva de cobertura jurídica a la convocatoria y celebración de un referéndum sobre la independencia de Cataluña, elemento decisivo en el secesionista «proceso constituyente», sobre el que este Tribunal se ha pronunciado en términos firmes y rotundos en las referidas resoluciones»⁴⁵. Es muy llamativo como, de pronto, el hecho de constituir o no un acto de trámite carece de relevancia a efectos de su eventual control por parte del Tribunal Constitucional, que amplía cada vez más el elenco de actos susceptibles de control.

No acaba aquí el periplo relativo a la ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, sino que serían todavía más los incidentes planteados frente a diversas actuaciones del Parlamento Catalán y que llevarían al órgano de defensa constitucional a anular Resoluciones parlamentarias: AATC 180 y 181/2019, de 18 de diciembre, el ATC 9/2020, de 28 de enero y, por último, el ATC 16/2020, de 11 de febrero, en el que se declara inconstitucional y nulo el Acuerdo de la Mesa que admite a trámite una moción consecuencia de una interpelación.

También se declaran inconstitucionales Resoluciones del Parlamento catalán al hilo de incidentes de ejecución, esta vez de la STC 98/2019, de 17 de julio, resueltos por el ATC 184/2019, de 18 de diciembre y el ATC 11/2020, de 28 de enero.

45 STC 123/2017, de 19 de septiembre, FJ 6. También en la STC 124/2017, de 19 de septiembre, FJ 6.

V. EL RECURSO DE AMPARO DEL ARTÍCULO 42 LOTC Y EL PROCESO DE DESCONEXIÓN

Desde la primera sentencia ya comentada, la STC 42/2014, de 25 de marzo, con la que se inaugura toda la serie de pronunciamientos relativos al proceso catalán, contamos con más de una veintena de pronunciamientos, entre sentencias y autos, que resuelven otros tantos recursos de amparo interpuestos en su mayoría frente a actos de la Mesa del Parlamento catalán o del mismo Pleno por posible vulneración del artículo 23.2 CE. La cifra de recursos de amparo resueltos por sentencia, 19, es algo engañosa porque al menos en dos ocasiones contamos con tres pronunciamientos idénticos, que resuelven recursos de amparo ante el mismo acto y por los mismos motivos, interpuestos por los diputados de Ciudadanos, del Partido Popular y del Partido Socialista, es decir, aquellos que no compartían los postulados soberanistas de la mayoría de la Cámara catalana⁴⁶.

Nos vamos a detener en tres cuestiones que nos van a dar la medida precisa de la evolución, si la ha habido, de la jurisprudencia constitucional en este asunto, en tanto puedan implicar una ampliación del haz de facultades reconocidos como parte integrante del artículo 23.2 CE: el derecho a formar Grupo Parlamentario, las facultades relacionadas con el procedimiento legislativo y en consecuencia, con la potestad legislativa y, por último, el derecho a que no se tramiten iniciativas contrarias a las propias Resoluciones del Tribunal Constitucional.

1. El derecho a constituir Grupo Parlamentario

Las SSTC 107, 108 y 109/2016, resuelven tres recursos de amparo interpuestos frente a la decisión de la Mesa de la Cámara de dar por bueno el trámite de consulta a la Junta de Portavoces, previo a la resolución de un recurso de reconsideración, a pesar de que el Grupo Popular aún no estaba constituido formalmente. La primera cuestión destacable es que se interponen —admiten y conceden— las peticiones de diputados cuyos grupos estaban formalmente constituidos y cuyo portavoz había asistido a la Junta de Portavoces.

La explicación estriba, en que, para el Tribunal Constitucional, «la resolución de la Mesa aquí impugnada por la que se rechazaron las solicitudes de reconsideración de la admisión a trámite dictada el 27 de octubre de 2015 se adoptó con la omisión del trámite esencial de este procedimiento interno de

⁴⁶ En concreto, las SSTC 107, 108 y 109/2016, de 7 de junio, que resuelven los recursos de amparo interpuestos frente a los acuerdos de la Mesa de admisión a trámite de una propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales. Y también, las SSTC 224 y 225/2016, de 19 de diciembre y la STC 71/2017, de 5 de junio, que resuelven los recursos de amparo interpuestos frente a los acuerdos de la Mesa que admitieron a trámite las solicitudes de puesta en marcha de las ponencias redactoras para elaborar el texto de tres proposiciones de ley.

garantía que es la previa audiencia a la Junta de Portavoces. Este trámite es un elemento central del procedimiento de la reconsideración que posee en este caso, además, una conexión inmediata con las facultades de los representantes, inherentes al *ius in officium*, de constituir grupos parlamentarios en los plazos reglamentarios; de designar, sucesivamente, a sus portavoces o representantes; y de perfeccionar su intervención en concurrencia con otros grupos en un órgano colegiado integrado por las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, tras la válida y concurrente constitución del mismo con los restantes grupos que deben conformarlo, según el reglamento, para garantizar el pluralismo inherente al Parlamento. Tal omisión, en consecuencia, produjo la lesión del derecho fundamental de los demandantes enunciado en el artículo 23.2 CE»⁴⁷. Demandantes que, en este caso en concreto, han podido asistir a la Junta de Portavoces.

Para el Tribunal se ha vulnerado el derecho de los recurrentes a pesar de que en el caso de las SSTC 107 y 108/2016, sí estaban constituidos formalmente como Grupo Parlamentario y tenían designado un portavoz, que asistió a la sesión de la Junta de Portavoces debatida. ¿Se está de alguna manera considerando que la vulneración del derecho de algunos diputados es extensible a todos? ¿O sólo a los que han recurrido? Parece que, para el Tribunal, la falta de uno de los portavoces a la Junta, invalida el trámite y, en consecuencia, afecta a los derechos fundamentales de todos los diputados. O consideramos eso o bien, tenemos que admitir que el Tribunal está reinterprelando quién tiene la legitimación activa para interponer el recurso de amparo, ampliando el concepto de «interés legítimo» previsto en la Constitución.

De las tres sentencias aludidas, la STC 109/2016, de 7 de junio, resuelve el recurso interpuesto por los propios diputados afectados, los elegidos en las listas del Partido Popular. En este caso, además de reiterar lo expuesto en la STC 107 y 108/2016, se destaca como, si bien no se discute su derecho a formar grupo propio, sí que resulta controvertido «si su derecho a formar grupo —derecho finalmente ejercido— fue respetado por la Presidencia del Parlamento al convocar el día 2 de noviembre y presidir el siguiente día 3 una Junta de Portavoces, fechas en las que estaba aún en curso el plazo reglamentario para la constitución de los grupos y en las que, como venimos diciendo, los diputados que recurren todavía no habían ejercido *de iure* esa facultad. La respuesta constitucional a esta cuestión ha de ser negativa. Ni la facultad de los parlamentarios a formar grupo en el plazo reglamentariamente establecido puede ser perturbada por los órganos de la Cámara ni cabe decir que ese derecho sea respetado cuando se le priva, en todo o en parte, de efectividad»⁴⁸. Aun cuando me parece discutible esta argumentación, al menos en este caso, se reconoce la lesión del derecho a los diputados que

47 STC 107/2016, de 7 de junio. En idéntico sentido, las SSTC 108 y 109/2016, de 7 de junio.

48 STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 5.

sufrieron directamente la decisión de la Mesa, dado que no estaba conformado su Grupo Parlamentario.

Me parece evidente que en el caso planteado en las SSTC 107 y 108/2016, ha habido una quiebra de la legalidad reglamentaria, pero difícilmente reconducible a la lesión del derecho a formar grupo parlamentario de los que ya estaban constituidos y habían participado regularmente en la Junta de Portavoces. Incluso, el hecho de que el único que quedaba por constituir hubiera mandado a un representante que participó y fue oído en la Junta pone en duda, a mi juicio, la citada lesión de su derecho declarada en la STC 109/2016.

2. Facultades inherentes a la potestad legislativa

Las SSTC 224 y 225/2016 y 71/2017 resuelven tres recursos de amparo planteados frente a los acuerdos de la Mesa de la Cámara, de puesta en marcha de ponencias redactoras conjuntas para elaborar el texto de tres proposiciones de ley. El Tribunal Constitucional constata en sus resoluciones que el procedimiento elegido para la aprobación de la citada ponencia conjunta contraviene lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía para Cataluña y en el mismo Reglamento Parlamentario.

La duda estriba en si esa desviación del procedimiento implica, además, una violación del derecho de participación política del 23.2 CE. Para el Tribunal Constitucional, sí, ya que «se trata de actos de la Mesa relativos a la tramitación de tres iniciativas legislativas conjuntas que imponen a los recurrentes su participación en una ponencia en la que no quieren integrarse. Los recurrentes ven afectada su libertad de iniciativa legislativa, se insiste, al verse forzados en contra de lo expresamente previsto en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento parlamentario, a formar parte de un procedimiento legislativo especial que no promueven, que les obliga a participar en tres ponencias redactoras cuyo objeto no comparten porque no corresponden al cauce legalmente previsto, y cuya actividad parlamentaria se ve restringida, como se ha dicho ya, en todas las fases del procedimiento incluyendo la de su aprobación definitiva, sin que concurran los presupuestos que legitimen dicha restricción. Su actuación imperativa se traduce, en expresión de nuestra doctrina ya citada antes, en una perturbación en el libre e igual ejercicio de su cargo público (STC 10/2016, FJ4)»⁴⁹.

Una vez constatada la violación del Reglamento Parlamentario, que es bastante obvia, el Tribunal tiene que hacer alguna pirueta argumentativa para concluir la vulneración del derecho fundamental contenido en el artículo 23.2 CE. Recordemos cómo la construcción en torno a este derecho se hace otorgando mucha relevancia a la igualdad en el ejercicio del derecho, para evitar que las

49 STC 224/2016, de 19 de diciembre, FJ 5.

mayorías parlamentarias vulneren los derechos de las minorías impidiéndoles ejercer sus atribuciones en igualdad de condiciones. En este caso, se aplica un procedimiento distinto para la tramitación de las leyes y eso puede tener efectos sobre su constitucionalidad. Sin embargo, la equiparación automática entre vulneración reglamentaria y violación del derecho de participación no sólo es nueva, sino que el Tribunal había repetido en múltiples ocasiones que él no es juez de lo meramente reglamentario. La cuestión requiere, pues, una argumentación autónoma centrada en como ese procedimiento legislativo en particular vulnera el *status* de los miembros del Parlamento catalán.

Finalmente, el Tribunal Constitucional concluye otorgando el amparo «toda vez que se ha vulnerado el derecho de iniciativa legislativa de los recurrentes, facultad que pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, a través de sus representantes (art. 23.1 CE)»⁵⁰.

Nos parece que el salto entre una inadecuada calificación legislativa por parte de la Mesa hasta una violación del derecho de iniciativa legislativa de los diputados recurrentes no está lo suficientemente argumentado. De hecho, el Tribunal Constitucional no alude a la restricción en la participación por parte de los diputados o a la desigualdad de trato como consecuencia del cambio de procedimiento. Lo que ha habido es una infracción del Reglamento Parlamentario, que se ha traducido de manera inmediata en una vulneración del 23.2 CE sin ningún tipo de argumentación. Se consolida así un salto cualitativo importante en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que equipara la violación reglamentaria a la lesión del derecho sin que la misma haya supuesto una merma en la posición jurídica de los diputados de la minoría parlamentaria.

Otra violación reglamentaria, la supresión del Dictamen del Consejo de Garantías, a pesar de la solicitud del mismo conforme al ordenamiento, es analizada en dos pronunciamientos que van referidos a leyes distintas, ambas, además, declaradas inconstitucionales y nulas por motivos de fondo y forma. Se trata de las SSTC 10/2018, de 5 de febrero y 27/2018, de 5 de marzo⁵¹. Para el Tribunal, este trámite constituye una garantía y «en tanto que garantía en favor de la regularidad constitucional de las iniciativas legislativas y facultad también de los diputados y grupos legitimados al efecto, la posibilidad de pedir dicho dictamen no puede ser suprimida por la Cámara sin merma de la integridad del propio procedimiento legislativo y a la vez de los derechos de los representantes a ejercer esa concreta facultad que la ley les confiere y que se incorpora a su estatus jurídico-constitucional (art. 23.2 CE), doctrina que se reitera en la STC 124/2017, FJ

50 STC 224/2016, de 19 de diciembre, FJ 6.

51 En la primera resolución, el trámite se obvia en el curso de la elaboración de la Ley del referéndum de autodeterminación, declarada inconstitucional y nula en la STC 114/2017, de 17 de octubre. En la segunda, se produce en relación con la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional, también declarada inconstitucional y nula por STC 124/2017, de 8 de noviembre.

6 c)⁵²». En este caso, la Mesa, de manera inopinada ha desconocido el derecho de los grupos solicitantes a reclamar un dictamen al que según la legalidad parlamentaria tenían derecho. A mi juicio, la concesión del amparo está justificada en este caso.

En la STC 41/2019, de 27 de marzo, se analiza «la infracción absoluta del procedimiento legislativo ordenado en el Reglamento del Parlamento de Cataluña», en la elaboración de la Ley del referéndum de autodeterminación, que ya había sido declarada inconstitucional y nula por el Tribunal Constitucional⁵³. Al respecto, había considerado que «en la tramitación parlamentaria de lo que terminó siendo la Ley 19/2017 se incurrió en muy graves quiebras del procedimiento legislativo, que afectaron sin duda a la formación de la voluntad de la cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE)». En consecuencia, los acuerdos impugnados permitieron la aprobación de la ley al margen del procedimiento previsto en el Reglamento Parlamentario, que han mermado las facultades que integran el ejercicio de la función legislativa de los recurrentes que forma parte del núcleo de su función representativa⁵⁴. Un caso similar es el resuelto por la STC 42/2019, de 27 de marzo, en la que se cuestionan algunos acuerdos adoptados en la tramitación de la ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república, que también había sido declarada inconstitucional y nula⁵⁵.

En este caso, el Tribunal vincula los vicios de procedimiento que se suceden con el pluralismo político, afirmando que «la preservación del pluralismo político en el curso de los procedimientos legislativos es inseparable del respeto a la posición y derechos de las minorías (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8) y a la integridad misma de los derechos de los representantes para el ejercicio en condiciones de igualdad, y con arreglo a las normas reglamentarias, de sus funciones propias; derechos mediante los que se realiza, al propio tiempo, el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de la institución de la representación política (art. 23.1 CE). Estos derechos fundamentales, estrechamente relacionados, podrían resultar vulnerados en el caso de que se hubiera incurrido en infracciones de los reglamentos de las cámaras, o de otras normas ordenadoras de los procedimientos parlamentarios, que hubieran afectado al núcleo de la función de los representantes políticos, núcleo del que forma parte, desde luego, el ejercicio de la función legislativa (por todas, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4 y 57/2011, de 3 de mayo, FJ 2)»⁵⁶.

52 STC 27/2018, de 5 de marzo, FJ 5.

53 STC 114/2017, de 17 de octubre.

54 STC 41/2019, de 27 de marzo, FJ 6.

55 STC 124/2017, de 8 de noviembre.

56 STC 42/2019, de 27 de marzo, FJ 4.

También en este caso, hay que hablar de la «infracción absoluta y radical del procedimiento legislativo ordenado en el Reglamento del Parlamento de Cataluña». La ley fue tramitada por un insólito cauce que improvisó la mayoría, y que dejó a su arbitrio las posibilidades de intervención y los derechos del resto de diputados. Se creó un atípico proceso para esta ocasión, al margen del Reglamento y mermando las posibilidades de intervención de las minorías. De esta manera, se concluye que los acuerdos impugnados «han vulnerado los derechos de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE)». En este caso, parece obvio, que la mayoría parlamentaria utilizó su fuerza numérica para recurrir a un procedimiento legislativo que limitaba enormemente las posibilidades de intervención de la minoría parlamentaria, vulnerando así su derecho a la participación política.

Con un resultado distinto se salda la cuestión analizada en la STC 96/2019, de 15 de julio, en la que el Tribunal concluye que no existe vulneración en la tramitación de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única.

3. El derecho a que no se tramiten iniciativas que contravengan la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como parte integrante del status parlamentario

El Tribunal Constitucional también ha incluido dentro del elenco de facultades integrantes del núcleo del *ius in officium* parlamentario, el derecho a que no se tramiten iniciativas que incumplan manifiestamente las decisiones del Tribunal Constitucional⁵⁷. Aunque para ello, «lo determinante a estos efectos es que la decisión de admitirla a trámite conlleve incumplir lo decidido por el Tribunal y que la Mesa sea consciente de que al tramitarla puede estar incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por este Tribunal»⁵⁸.

El Tribunal Constitucional también va a considerar que afecta al *status* de los diputados, dar curso a la solicitud de comparecencia parlamentaria del Presidente de la Generalitat que expresamente se ampara en la Ley del referéndum de autodeterminación porque, a su juicio, «es una decisión que afecta a la naturaleza del Parlamento de Cataluña». Para el Tribunal, «la tramitación de la referida propuesta, al alterar la condición y posición institucional de la Cámara, incide también en el *ius in officium* de sus miembros. La Mesa, al admitir a trámite la iniciativa, se atribuyó potestades propias del poder constituyente, situándose de este modo fuera del

57 «La salvaguarda de los bienes constitucionales protegidos conlleva que la tramitación de iniciativas que incumplan manifiestamente las decisiones del Tribunal Constitucional vulnere no solo el artículo 87.1 LOTC y el artículo 9.1 CE, sino también el artículo 23 CE, pues en relación con esa concreta iniciativa los parlamentarios no podrían ejercer legítimamente las funciones representativas propias de su cargo» (STC 46/2018, de 26 de abril, FJ 5).

58 STC 46/2018, de 26 de abril, FJ 6.

ordenamiento constitucional, lo que determina que también queden extramuros de la Constitución los derechos fundamentales de los parlamentarios»⁵⁹.

De esta manera, el Tribunal Constitucional ha acabado considerando que se vulnera el *status* de los diputados y diputadas cuando la Mesa de la Cámara tramita solicitudes que contravienen la propia jurisprudencia constitucional, dado que coloca a los diputados en una situación muy difícil: «Tal obligación de tener que optar entre ambas posibilidades, la primera, aportando con su asistencia la apariencia de regularidad procedimental a un Pleno que incluía un orden del día aprobado en contravención de las resoluciones de inconstitucionalidad, de nulidad o de suspensión previamente adoptadas por este Tribunal, esto es, contribuyendo a dar apariencia de legalidad a un acto que era radicalmente nulo; o la segunda, consistente en tener que ausentarse del Pleno renegando de sus funciones de parlamentarios y desatendiendo así a sus obligaciones representativas de los ciudadanos electores, en ambos casos, cualquiera que fuere la decisión a tener que tomar de modo inmediato, pues el Pleno se reanudaba a continuación de la finalización de la reunión de la Mesa, implicaba una grave afectación del *ius in officium* de los diputados recurrentes, pues éstos habrían de debatirse entre tomar parte en una sesión parlamentaria con un contenido claramente contraventor de la Constitución y de la legalidad, dando una apariencia de normalidad parlamentaria y democrática a un acto que no la tenía, o ausentarse del mismo y no participar en el debate y votación, teniendo que renunciar obligatoriamente a sus funciones más características, como parlamentarios representantes de los ciudadanos que los eligieron»⁶⁰. En consecuencia, para el Tribunal Constitucional, la admisión a trámite de las propuestas de resolución cuestionadas, ha vulnerado «el contenido esencial del *ius in officium*» de los demandantes de amparo.

Esta posición sería reiterada en la STC 115/2019, de 16 de octubre. Con relación al procedimiento legislativo, el Tribunal Constitucional ha anulado la admisión de enmiendas que contravenían sus propias resoluciones⁶¹, quedando así consolidada esta doctrina.

59 Y sigue el TC: «Estos derechos tienen esta condición porque están reconocidos y garantizados por la Constitución. Por ello, si en los procedimientos en los que han de ejercerse se niega manifiestamente la primacía de la Constitución, en esos procedimientos tampoco tendrán cabida los derechos fundamentales que esta norma consagra. El derecho de los diputados del Parlamento de Cataluña a mantenerse en su cargo representativo y a ejercerlo (art. 23.2 CE) sólo existe y se respeta en la medida en que esta asamblea mantiene su identidad jurídico-constitucional, único marco en el que tales derechos fundamentales pueden decirse a su vez reconocidos y garantizados por el Ordenamiento y en el que son, por tanto, lisa y llanamente, derechos. Si el órgano parlamentario dejara de ser tal —y no otra cosa persigue objetivamente la propuesta en cuestión— es de todo punto evidente que sus miembros verían también desnaturalizado y devaluado su *status* constitucional y estatutario, estatus cuya permanencia y respeto, como corresponde a todo derecho fundamental, no pueden ser sometidos al arbitrio ajeno ni, por tanto, en lo que ahora importa, a la libre decisión de la mayoría de la Cámara». Para terminar afirmando que «por ello, la tramitación de la propuesta es lesiva del derecho que consagra el artículo 23.2 CE también por este motivo» (STC 46/2018, de 26 de abril, FJ 8).

60 STC 47/2018, de 26 de abril, FJ 6.

61 STC 128/2019, de 11 de noviembre.

IV. EL MARGEN DE AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS PARLAMENTARIAS EN LA ACTUALIDAD. REFLEXIÓN FINAL

La novedad fundamental que ha supuesto el conflicto catalán para la jurisprudencia constitucional ha sido la utilización de dos nuevas vías para controlar la actividad parlamentaria sin valor de ley: el proceso previsto en el Título V de la LOTC y el incidente de ejecución. Vienen así a sumarse al recurso de amparo del artículo 42 LOTC, que era la puerta de entrada habitual del Tribunal Constitucional y al conflicto entre órganos constitucionales que, como se mencionó más arriba, también ha permitido fiscalizar actividad parlamentaria sin valor de ley.

La puerta abierta por el proceso de los artículos 76 y 77 LOTC ha permitido realizar un amplio control sobre las decisiones parlamentarias, mediante un contraste minucioso de las mismas con el ordenamiento parlamentario. La primera formulación del Tribunal, la necesidad de que se tratara de actos que no fueran de mero trámite y la afirmación de que lo jurídico no se agota en lo vinculante, demuestran una concepción muy laxa en torno a lo que es el ámbito de actividad parlamentaria susceptible de control y el abandono definitivo del *self restraint* del que el Tribunal Constitucional había hecho gala en esta materia durante décadas.

De esta manera, hemos visto cómo el Alto Tribunal ha anulado Declaraciones y Resoluciones con un contenido meramente político, que a pesar de contradecir claramente la Constitución, no eran capaces de producir ningún efecto jurídico por su propia naturaleza. El extremo, a mi juicio, se ha alcanzado con la sentencia que anula una Resolución por su contenido crítico con el discurso del Rey de 3 de octubre de 2017. Los argumentos, la inviolabilidad regia, me parece que no alcanzan en absoluto a la eventual crítica que los miembros de un Parlamento autonómico puedan realizar con respecto a una institución como la Jefatura del Estado. La resolución es preocupante porque, más allá de argumentar la cuestión desde el punto de vista competencial, se centra en el contenido mismo, aludiendo a que en ella se censura al Rey.

El incidente de ejecución incluido en nuestro ordenamiento en 2015 ha permitido al Tribunal controlar el mismo tipo de actos, recurriendo a los mismos argumentos. De esta manera, contamos con resoluciones y acuerdos de la mesa declarados inconstitucionales y nulos porque desobedecían jurisprudencia constitucional previa recaída a través del proceso de los artículos 76 y 77 LOTC. La justificación del Tribunal Constitucional, además del incumplimiento de la jurisprudencia constitucional por parte del Parlamento catalán, era la misma que en el caso del proceso del título V LOTC: que no se trate de meros actos de trámite y que lo jurídico no se agota en lo vinculante. Pero, hasta esta posición tan laxa se quiebra, llegando el Tribunal a anular por esta vía meros actos de trámite, que a su juicio contravenían su propia jurisprudencia.

También se ha apreciado una intensificación en la actividad fiscalizadora del Tribunal Constitucional en el caso del recurso de amparo, que se ha utilizado, en

la inmensa mayoría de las veces, para constatar una violación meramente reglamentaria para, a continuación, de manera un tanto forzada, considerarla una violación del derecho fundamental a la participación política del 23.2 CE.

Aun siendo conscientes de la difícil situación en que las instituciones catalanas, y también las centrales, han colocado al Tribunal Constitucional y, sobre todo, de la necesidad de poner freno a la escalada de resoluciones que vulneraban de manera consciente la jurisprudencia del propio tribunal, nos parece que las conclusiones que cabe extraer del análisis jurisprudencial realizado no podrían ser más desoladoras. El Alto Tribunal se ha apartado de su doctrina consolidada acerca de los cauces e intensidad de control que cabe ejercer sobre la actividad parlamentaria. Hemos pasado de una jurisprudencia respetuosa con el margen de actuación de las Cámaras y su actividad sin valor de ley, limitada al estudio de la posible vulneración del artículo 23.2 CE, a un examen mucho más amplio que, no sólo entra a analizar el escrupuloso cumplimiento de la legalidad parlamentaria, sino que incluso se permite anular resoluciones o declaraciones que se limitan a manifestar la postura de la Cámara con respecto a una actuación concreta del Jefe del Estado. No se me ocurre peor manera de atacar la autonomía parlamentaria, desconociéndola de plano.

Sólo el tiempo podrá decirnos si esta doctrina se consolida, aplicándose al control de toda la actividad parlamentaria sin valor de ley o, por el contrario, como esperamos, una vez superada la crisis catalana, el Tribunal Constitucional se repliega a la posición que le corresponde en tanto que garante de la Constitución y en consecuencia, también de la autonomía parlamentaria.

TITLE: The Limits of Parliamentary Autonomy Today. The Catalan Conflict and the Oversight of Acts of Parliament without Legal Force by the Constitutional Court

ABSTRACT: Within the Catalan sovereigntist project, the Parliament of Catalonia has played a very prominent role through the approval of laws and numerous declarations and motions that sought to implement the pro-independence roadmap, and which have been systematically appealed before the Constitutional Court.

In this paper, we will analyse the Constitutional Court's rulings on the Catalan Parliament's activity without legal force to determine whether they deviate from constitutional case-law on the position and functions of the Parliament and its members. In this way, we will try to determine whether and to what extent this case-law has modified the degree of parliamentary autonomy that the Constitutional Court has recognised for decades.

RESUMEN: En el proyecto soberanista catalán, el Parlament ha tenido un papel muy destacado a través de la aprobación no sólo de leyes, sino de numerosas Declaraciones y Resoluciones que pretendían implementar la hoja de ruta independentista, y que han sido recurridas sistemáticamente ante el Tribunal Constitucional. En este trabajo vamos a analizar las resoluciones del Tribunal Constitucional recaídas sobre la actividad del Parlamento catalán sin valor de ley, al objeto de delimitar si se apartan de la jurisprudencia constitucional relativa a la posición y funciones del parlamento y de sus miembros. Trataremos así de constatar si esta jurisprudencia ha modificado y en qué medida los márgenes de la autonomía parlamentaria que el Tribunal Constitucional venía reconociendo desde hace décadas.

KEY WORDS: *Constitutional Court, Parliament, Catalonia, Parliaments's activity without legal force.*

PALABRAS CLAVE: *Tribunal Constitucional, Parlamento, Cataluña, actos parlamentarios sin valor de ley.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 14.12.2020

FECHA DE ACEPTACIÓN: 26.01.2021

