

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10827 *Pleno. Auto 124/2017, de 19 de septiembre de 2017. Impugnación de disposiciones autonómicas 6330-2015. Estima el incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, dictada en la impugnación de disposiciones autonómicas 6330-2015, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la admisión a trámite por la Mesa del Parlamento de Cataluña de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.*

ECLI:ES:TC:2017:124

Excmos. Srs. don Juan José González Rivas, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 de noviembre de 2015, el Abogado del Estado impugnó, conforme a los artículos 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015» y su anexo, aprobada el 9 de noviembre de 2015 y publicada en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» número 7, de esa misma fecha.

La impugnación, tramitada bajo el núm. 6330-2015, fue estimada por STC 259/2015, de 2 de diciembre («Boletín Oficial del Estado» número 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 artículos 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» número 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 artículo 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» número 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.

Tramitado el incidente de ejecución conforme a lo previsto en los artículos 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» número 196, de 15 de agosto de 2016), con el alcance establecido en el fundamento jurídico 7.

3. 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 artículos 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» número 200, de 1 de agosto de 2016 (previamente habían sido publicadas las referidas conclusiones en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» número 190, de 20 de julio de 2016).

El 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 artículos 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 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.

4. 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 artículos 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.

El escrito de la Abogacía del Estado se tuvo por recibido mediante providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 2016 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 302, de 15 de diciembre de 2016), con los restantes proveídos que constan en dicha resolución.

Tramitado el incidente de ejecución conforme a lo previsto en los artículos 87 y 92 LOTC, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó estimarlo mediante ATC 24/2017, de 14 de febrero (publicado en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 72, de 25 de marzo de 2017), declarando la nulidad de la resolución 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», con los restantes pronunciamientos que en el fallo del ATC 24/2017 se contienen.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 7 de septiembre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno y al amparo de los artículos 87 y 92.1, 3, 4 y 5 LOTC, formula incidente de ejecución de la STC 259/2015, del ATC 141/2016, de la providencia de 1 de agosto de 2016, del ATC 170/2016, de la providencia de 13 de diciembre de 2016 y del ATC 24/2017, respecto del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017 de admisión a trámite de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

Al escrito se acompaña, entre otros documentos, el acuerdo del Presidente del Gobierno de 7 de septiembre de 2017 por el que se instruye a la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional para interponer incidente de ejecución respecto de los mencionados actos parlamentarios, al amparo de lo dispuesto en el artículo 92 LOTC, para asegurar el cumplimiento efectivo de la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017.

6. El Abogado del Estado solicita en su escrito por el que promueve incidente de ejecución que se declare la nulidad absoluta del referido acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017, así como la de todos los actos subsiguientes de tramitación del procedimiento, por contravenir lo ordenado en la STC 259/2015, el ATC 141/2016, la providencia de 1 de agosto de 2016, el ATC 170/2016, la providencia de 13 de diciembre de 2016 y el ATC 24/2017.

Interesa también el Abogado del Estado que este Tribunal proceda a deducir testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y los miembros de la Mesa que han votado a favor de la admisión a trámite de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, por incumplir el mandato del artículo 87.1 LOTC, al aceptar la admisión a trámite de dicha proposición de ley, así como a cualesquiera otras personas que hayan participado en los hechos descritos en el incidente.

Solicita por último el Abogado del Estado que se acuerde la tramitación preferente y urgente del presente incidente, dada la extremada relevancia constitucional del asunto.

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 de ejecución.

La STC 259/2015, de 2 de diciembre, declaró inconstitucional y nula la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña de 9 de noviembre de 2015, «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, 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 referida comisión, con el alcance establecido en el fundamento jurídico 7, advirtiendo 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 incluyó en el orden del día y aprobó posteriormente, mediante la resolución 263/XI, de 27 de julio de 2016, el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente.

El contenido de dichas conclusiones (entre las que destaca la núm. 5, relativa a las fases del «proceso constituyente») aparece transcrito en los antecedentes del ATC 170/2016, de 6 de octubre, 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 en su escrito.

A pesar de las claras y reiteradas advertencias del Tribunal a la Presidenta y a los demás miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña 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, y en incumplimiento frontal de la STC 259/2015, del ATC 141/2016, y del ATC 170/2016, en el mismo día en que se dictó el ATC 170/2016, el 6 de octubre de 2016, y en el contexto del debate sobre política general del Gobierno, el Parlamento de Cataluña aprobó la resolución 306/XI, que contenía claros incumplimientos constitucionales en algunos de sus apartados. Concretamente, en los números 1 a 9 del epígrafe I.1.1, titulado «Referéndum, amparo legal y garantías», dentro del capítulo I.1, titulado «Referéndum»; y en los números 13 a 16 del capítulo I.2, titulado «Proceso constituyente»; capítulos ambos comprendidos dentro del título I de dicha resolución, bajo el título «El futuro político de Cataluña». Contra esos apartados formuló incidente de ejecución el Gobierno de la Nación, que fue estimado por el Tribunal Constitucional mediante el ATC 24/2017, de 14 de febrero, declarando la nulidad de la resolución del Parlamento de Cataluña 306/XI de 6 de octubre de 2016 en dichos extremos, junto a los restantes pronunciamientos que en el fallo del Auto se contienen y que el Abogado del Estado reproduce en su escrito.

El Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2017, que incluía una disposición adicional (la cuadragésima) y una serie de partidas presupuestarias destinadas a financiar un eventual referéndum de autodeterminación. Dicha disposición fue declarada inconstitucional y nula por la STC 90/2017, de 5 de julio, que asimismo declaró inconstitucionales las partidas impugnadas en caso de ser utilizadas para financiar el referéndum de autodeterminación al que se refería la disposición anulada, y requirió a las autoridades catalanas a fin de abstenerse de usar las partidas impugnadas para tal destino ilícito.

Los grupos parlamentarios Junts pel Sí (JxS) y Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (CUP-CC) presentaron el 28 de agosto de 2017 en el Parlamento de Cataluña una proposición de ley denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», cuyo texto aparece publicado en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 507, de 7 de septiembre de 2017. El objetivo de esta proposición de ley, palmariamente contrario a la Constitución, se expresa en el artículo 1, que señala que «Cataluña se constituye en una República de derecho, democrática y social». A continuación, declara la soberanía del pueblo de Cataluña (art. 2) y procede a la regulación completa, como si se tratara de un poder constituyente provisional de una especie de constitución transitoria de la «república catalana», recogiendo una regulación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, asumiendo todas las competencias del Estado. Finalmente, la proposición de ley establece la regulación de un proceso constituyente destinado a la adopción de una constitución de la República de Cataluña.

Pese a que el contenido de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República contraviene de forma evidente la Constitución, así como lo resuelto en la STC 259/2015, y los AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017, la Mesa del Parlamento de Cataluña, desoyendo de nuevo las continuas advertencias del Tribunal Constitucional, ha admitido a trámite esa proposición de ley.

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 artículo 164.1 CE, así como del artículo 1.1 LOTC, del primer párrafo del artículo 87.1 LOTC y de los apartados 1, 3 y 4, primer párrafo, del artículo 92 LOTC. Cita también el ATC 24/2017, FFJJ 3 y 4.

c) Razona asimismo que la idoneidad de los actos del Parlamento de Cataluña del tipo de los impugnados como objeto de un incidente de ejecución está fuera de duda, a la luz de la doctrina contenida en las SSTC 138/2015 y 178/2016, así como en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017.

Los actos impugnados pueden ser calificados como actos de trámite integrados dentro de un procedimiento parlamentario, el legislativo, que, si bien no ponen fin al mismo, sí que posibilitan la asunción por el Parlamento de Cataluña de una función, la de poder constituyente *de facto*, que vulnera directamente la STC 259/2015 y los AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017, al permitir el debate y votación de una proposición de ley cuyo objeto es palmaria y evidentemente inconstitucional, lo que determina que esos actos puedan ser objeto de impugnación por la vía del incidente de ejecución de los artículos 87 y 92 LOTC.

A diferencia de lo que sucedía en el supuesto resuelto por el ATC 135/2004, de 20 de abril, concurren en este caso singular dos elementos que justifican la impugnación de la tramitación parlamentaria de la ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. El primero se vincula a la naturaleza del incidente previsto en el artículo 92 LOTC, en cuanto que los acuerdos impugnados incumplen manifiestamente lo ordenado por el Tribunal Constitucional en las resoluciones de reiterada cita; frente a los requerimientos efectuados por el Tribunal, la Presidenta del Parlamento y los restantes miembros de la Mesa que han votado a favor de la tramitación de la proposición de ley han incumplido lo ordenado por el Tribunal y proporcionado un cauce formal para la regulación de un proceso constituyente destinado a la adopción de una constitución de la República de Cataluña. Es por ello que se trata de actos dictados en claro incumplimiento de los requerimientos y advertencias del Tribunal Constitucional, que está facultado para anular cualquier acto o resolución que incumpla, menoscabe o contravenga las resoluciones dictadas en el ejercicio de su jurisdicción (ATC 24/2017, FJ 3). El segundo estriba en que los acuerdos impugnados suponen una inejecución del contenido sustantivo de diversas resoluciones del Tribunal Constitucional, entrando en contradicción flagrante, no solo con los aludidos requerimientos de este, en cuanto que actos procesales de debido cumplimiento, sino también con los reiterados pronunciamientos del Tribunal sobre la inconstitucionalidad de cualquier iniciativa legislativa encaminada a dar continuidad y soporte al «proceso constituyente», que supone *de facto* una inejecución de dichos pronunciamientos sustantivos.

En tal sentido, los criterios sentados en el ATC 141/2016, FJ 6, son trasladables al presente caso, ya que es notorio, en atención al contenido de la proposición de transitoriedad jurídica y fundacional de la República y a la tramitación parlamentaria elegida, que los actos parlamentarios impugnados suponen un intento de menoscabar la eficacia de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017. En efecto, con claro incumplimiento de lo acordado por este Tribunal, los acuerdos impugnados tienen la finalidad de preparar el marco para la proclamación de una futura república catalana. Se trata, en consecuencia, de actos claros y concretos dirigidos a avanzar en el denominado «proceso constituyente», que, si no se anulan, producirán efectos inmediatos, esto es, que una cámara autonómica debata y apruebe un texto legal secesionista. Son acuerdos que se dictan en desarrollo de la anulada resolución I/XI y precisamente para cumplir sus objetivos, como hicieron las también anuladas resoluciones 263/XI y 306/XI. En suma, se trata de una actividad parlamentaria que pretende dar continuidad y soporte al «proceso constituyente» declarado inconstitucional por la STC 239/2015, lo que no resulta constitucionalmente admisible, como advierte el ATC 24/2017, FJ 8.

d) Razona a continuación el Abogado del Estado que los acuerdos impugnados incumplen frontalmente los requerimientos contenidos en la STC 259/2015, el ATC 141/2016, la providencia de 1 de agosto de 2016, el ATC 170/2016, la providencia de 13 de diciembre de 2016 y el ATC 24/2017. Lejos de cumplir con lo acordado por el Tribunal Constitucional, la Mesa del Parlamento de Cataluña, al admitir a trámite la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, ha desatendido las advertencias contenidas en dichas resoluciones, avanzando y dando cumplimiento al proceso secesionista declarado inconstitucional, lo que constituye un burdo y grotesco ataque a la Constitución y la autoridad del Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la misma, con infracción palmaria y evidente del mandato contenido en los artículos 164.1 CE y 87.1. LOTC.

En efecto, los acuerdos impugnados, al dar cauce al debate y votación de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, coadyuvan al inconstitucional propósito de la anulada resolución 1/XI de dar continuidad al «proceso constituyente», de desconexión del Estado español, por lo que resultan manifiestamente contrarios a lo decidido por este Tribunal en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017. Entran además en flagrante contradicción con lo resuelto por el Tribunal Constitucional en las SSTC 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero.

En consecuencia, se trata nuevamente de actos destinados a desarrollar el denominado proceso constituyente de manera unilateral y sin sujeción alguna al vigente ordenamiento constitucional, que además desatienden de forma palmaria los reiterados requerimientos (hasta en cinco ocasiones) hechos por el Tribunal Constitucional a la Mesa del Parlamento de Cataluña, en orden a cumplir lo resuelto por el propio Tribunal. Esto determina que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 87 y 92 LOTC, los acuerdos impugnados deban ser anulados por contravenir los requerimientos previos del Tribunal Constitucional, ordenando a la Mesa del Parlamento abstenerse de tramitar cualquier acto dirigido a la aprobación de una ley como la denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República».

e) Los acuerdos impugnados no sólo incumplen de forma grosera los requerimientos previos del Tribunal Constitucional, sino que entran en contradicción asimismo con los reiterados pronunciamientos del Tribunal sobre la inconstitucionalidad de cualquier iniciativa legislativa que suponga una ejecución del denominado proceso de desconexión de Cataluña, lo que supone *de facto* un incumplimiento de dichos pronunciamientos sustantivos, que conlleva también por este motivo la nulidad intrínseca de tales acuerdos.

Estos acuerdos tienen por objeto un aspecto de la máxima gravedad y trascendencia constitucional, que no es otro que la ruptura con la Constitución española mediante la aprobación del instrumento con aparente carácter normativo que sirva de cobertura al «proceso constituyente» en su conjunto. Coinciden así en su inconstitucionalidad con las anuladas resoluciones 1/XI, 263/XI y 306/XI, e incluso van más allá de las mismas, en cuanto las ejecutan y ponen en práctica para hacerlas efectivas, prescindiendo por completo el Parlamento de Cataluña del marco constitucional vigente y haciendo caso omiso de la reiterada advertencia del Tribunal Constitucional de que solo por los medios y cauces para la reforma constitucional sería posible plantear esas reivindicaciones.

La novedad que aportan los acuerdos impugnados es la mayor concreción del plan para conseguir la secesión de España, mediante la adopción de actos parlamentarios que permiten el debate y la aprobación del instrumento normativo que dé aparente cobertura al proceso de secesión, y ello en la medida en que son un eslabón imprescindible para que una ley claramente inconstitucional y contraria, como se ha expuesto con anterioridad, a múltiples resoluciones previas del Tribunal Constitucional, como es la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, pueda ser finalmente aprobada por el Parlamento de Cataluña. Se trata, por lo tanto, de actos que permiten continuar la ejecución por el Parlamento de Cataluña del verdadero plan secesionista, en el que se concretan fases y decisiones. Los acuerdos impugnados se encaminan a la voluntad decidida de culminar un proceso constituyente unilateral, como indicaba ya el apartado primero de la anulada resolución 1/XI. De este modo 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 acuerdos parlamentarios impugnados contravienen y desacatan de manera frontal lo decidido por el Tribunal Constitucional en la STC 259/2015, así como en los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017, por lo que deben ser declarados nulos y sin efecto jurídico alguno, conforme a lo previsto en los artículos 87 y 92 LOTC.

f) Expone a continuación el Abogado del Estado las razones por las que considera que este Tribunal, además de declarar la nulidad del acuerdo parlamentario impugnado de 7 de septiembre de 2017 y la de todos los actos subsiguientes del procedimiento, debe adoptar las medidas de ejecución necesarias, conforme a los artículos 87.1 y 92 LOTC, para garantizar el respeto y la eficacia de lo resuelto con carácter definitivo por el Tribunal Constitucional en la STC 259/2015 y en los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017.

Los acuerdos parlamentarios impugnados suponen un nuevo incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en las referidas resoluciones. Ese incumplimiento genera una situación de perturbación extremadamente grave del orden constitucional, pues el Parlamento de Cataluña pretende formalizar una vez más, en frontal contradicción con los pronunciamientos firmes de este Tribunal y con manifiesto desprecio al marco jurídico de convivencia establecido por la Constitución, la convocatoria de un referendo, la apertura de un proceso constituyente y la desconexión con el Estado español de manera unilateral. Ese objetivo inconstitucional, previsto ya en las anuladas resoluciones 1/XI, 263/XI y 306/XI del Parlamento de Cataluña, se refuerza ahora en los acuerdos impugnados, pues coadyuvan a la aprobación de la ley que, según el plan constituyente en Cataluña ya declarado inconstitucional por este Tribunal, pretende dar aparente cobertura normativa al proceso constituyente y la desconexión con el Estado español, de manera unilateral. Evidencian un manifiesto desprecio al régimen jurídico establecido por la Constitución española como norma jurídica suprema, cuyo fundamento es la soberanía del pueblo español en su conjunto.

Ahora bien, 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 parlamentarios impugnados y la de todos aquellos actos subsiguientes del procedimiento, sino que es necesario además que el Tribunal Constitucional adopte todas aquellas medidas que sean necesarias para evitar la continuación de la vía de hecho del Parlamento de Cataluña en el proceso secesionista. Es preciso, por tanto, que el Tribunal explicité con la mayor claridad y contundencia posible que la ejecución de los actos impugnados constituye un grave incumplimiento de las decisiones adoptadas por el Tribunal, y que los instrumentos previstos no pueden ponerse en marcha.

Además, el Abogado del Estado sostiene que la Presidenta del Parlamento de Cataluña y los miembros de la Mesa que han votado a favor de la admisión a trámite de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República son personalmente responsables de haber incumplido, con pleno conocimiento, las advertencias contenidas en los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017, y más concretamente la orden 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 el caso de la Presidenta del Parlamento de Cataluña a ese incumplimiento debe añadirse el cometido al proponer al Pleno del Parlamento la inclusión en el orden del día del debate y votación de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

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.

7. Antes de que el Presidente del Gobierno formulase el presente incidente de ejecución, la Presidenta del Parlamento de Cataluña doña Carme Forcadell i Lluís, representada por el Procurador de los Tribunales don Emilio Martínez Benítez asistida por el Abogado don Agustí Carles i Garau, solicitó por escrito registrado en este Tribunal el 6 de septiembre de 2017 su personación en el eventual incidente de ejecución que pudiera promover el Presidente del Gobierno y recusó a la totalidad de los Magistrados del Tribunal Constitucional, entendiéndolo que concurre en los mismos la causa de recusación del artículo 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial («haber participado en la instrucción de la causa penal o haber resuelto el pleito o causa en anterior instancia»).

Por Auto de 7 de septiembre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó inadmitir a trámite la recusación y deducir testimonio de esta resolución para su incorporación en el incidente de ejecución, donde se ha de resolver sobre la petición de personación. Contra este Auto formuló recurso de súplica doña Carme Forcadell i Lluís, interesando que se dejase sin efecto la inadmisión acordada y en su lugar se proceda a admitir la formulación de la recusación planteada; por Auto de 13 de septiembre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó inadmitir a trámite dicho recurso.

8. El Pleno del Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, publicada en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» núm. 7451A, de 8 de septiembre de 2017. Contra la misma interpuso el Presidente del Gobierno recurso de inconstitucionalidad el 11 de septiembre de 2017, que fue admitido a trámite por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 12 de septiembre de 2017, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 13 de septiembre de 2017.

9. Por providencia de 7 de septiembre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó tener por recibido el escrito presentado el 7 de septiembre de 2017 por el Abogado del Estado de formulación de incidente de ejecución (arts. 87 y 92.1, 3 y 4 LOTC), en relación con el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017 de admisión a trámite de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, por contravención de la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017, así como de las providencias de 1 de agosto y 13 de diciembre de 2016.

Asimismo acordó dar traslado al Ministerio Fiscal y al Parlamento de Cataluña, por conducto de su Presidenta, de las peticiones formuladas en el incidente de ejecución, de conformidad con el artículo 92.1.2 LOTC, al objeto de que en el plazo de tres días puedan formular las alegaciones que estimen convenientes.

Acordó por último, en relación con la petición de personación formulada por doña Carme Forcadell i Lluís en su escrito de 6 de septiembre de 2017, representada por el Procurador de los Tribunales don Emilio Martínez Benítez y con la asistencia letrada de don Agustí Carles i Garau, tenerla por parte limitada a los solos efectos de que en este incidente pueda defender sus derechos e intereses legítimos a título particular sin perjuicio de la personación del Parlamento de Cataluña a través de sus servicios jurídicos.

10. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 13 de septiembre de 2017, en el que considera, en coincidencia con lo argumentado por la Abogacía del Estado, que el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017, de admisión a trámite de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, constituye objeto idóneo del incidente de ejecución de los artículos 87.1 y 92 LOTC. Considera igualmente, por las mismas razones que la Abogacía del Estado, que tal acto contraviene los pronunciamientos de la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017 (así como de las SSTC 31/2015 y 32/2015), por cuanto viene a dar continuidad y soporte a las resoluciones del Parlamento de Cataluña 1/XI, 5/XI, 263/XI y 306/XI, al pretender avanzar en el inconstitucional «proceso constituyente» mediante la admisión a trámite de una proposición de ley dirigida a dar cobertura jurídica a la proclamación de una futura república catalana.

Después de recordar las declaraciones más relevantes de la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017 en relación con el contenido de las resoluciones del Parlamento de Cataluña 1/XI, 5/XI, 263/XI y 306/XI, señala el Fiscal que se aprecia una clara coincidencia del objeto y finalidad de la proposición de la ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República presentada por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC y admitida por la Mesa de la Cámara el 7 de septiembre de 2017 con las resoluciones 1/XI, 5/XI, 263/XI y 306/XI. Como estas, la proposición de ley tiene como objetivo dar continuidad al «proceso constituyente» y conseguir la independencia de Cataluña, para lo cual pretende regular el régimen normativo transitorio de la República catalana, como una

especie de pseudoconstitución temporal, hasta su sustitución definitiva por una futura constitución catalana elaborada por una asamblea constituyente. Tal propósito contraviene abiertamente los pronunciamientos de la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017, por lo que la Mesa de la Cámara debió inadmitir a trámite la referida proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

La Mesa del Parlamento de Cataluña estaba plenamente facultada para rechazar la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República mediante el ejercicio de su facultad de calificación de las propuestas de los grupos parlamentarios, de conformidad con el artículo 37.3 d) del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) y la doctrina del Tribunal Constitucional, que igualmente habilita a las Mesas de las Cámaras a rechazar cualquier proposición cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad sean palmarias y evidentes (SSTC 205/1990, 95/1994, 10/2016, 19/2016, y 107/2016). La íntima y manifiesta conexión de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, ya en su mero enunciado, con los contenidos, objeto y finalidad de las resoluciones del Parlamento de Cataluña declaradas inconstitucionales y nulas por el Tribunal Constitucional en la sentencia y autos citados no podía ser ignorada por la Mesa del Parlamento, que había sido advertida por la nota de 6 de septiembre de 2017 del Secretario General y del Letrado mayor de la Cámara de la relación directa de esa proposición de ley con las resoluciones del Parlamento de Cataluña I/XI, 5/XI, 263/XI y 306/XI y que por ello la tramitación de las proposiciones de ley está afectada por el deber de cumplimiento de la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017. Igualmente del deber que tienen los miembros de la Mesa, conforme a dicha sentencia y autos, de impedir o paralizar cualquier iniciativa jurídica o material que directa o indirectamente suponga ignorar o eludir la nulidad de aquellas resoluciones parlamentarias y de abstenerse de realizar cualquier actuación tendente a dar cumplimiento a las mismas. Por otra parte, la autonomía parlamentaria no ampara la actuación de la Mesa de la Cámara de admitir a trámite la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, pues la autonomía parlamentaria no puede erigirse en excusa para que la Cámara llegue hasta el extremo de arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional (STC 259/2015, FJ 7) y soslayar el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional (ATC 170/2016, FJ 6, y 24/2017, FJ 8).

De las actuaciones resulta que la Presidenta del Parlamento de Cataluña sometió a votación la alteración del orden del día del Pleno de 7 de septiembre de 2017, solicitada por los grupos parlamentarios JxSí y CUP-CC al amparo del artículo 81.3 RPC, para incluir el debate y votación de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, por el procedimiento de urgencia extraordinaria; actuación que ignora los mandatos y advertencias del Tribunal Constitucional contenidos en la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017. Asimismo resulta que la Mesa de la Cámara (con el voto favorable de su Presidenta y de la mayoría de sus miembros), acordó la admisión a trámite de la referida proposición de ley, pese a conocer perfectamente que mediante la misma se perseguía el inconstitucional propósito de regular el régimen normativo transitorio de la República catalana, que es contrario al ordenamiento jurídico y vulnera frontalmente los pronunciamientos y mandatos contenidos en las citadas resoluciones del Tribunal Constitucional. Ello debe conducir a declarar la nulidad del acuerdo de la Mesa de 7 de septiembre de 2017 por el que se admitió a trámite la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

Considera el Fiscal que la nulidad de la actuación de la Presidenta de la Cámara consistente en someter al Pleno, para su votación, la propuesta de alteración del orden del día del Pleno, para incluir el debate y votación de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, viciaría de nulidad los acuerdos del Pleno por los que se aprueba la inclusión de esa proposición de ley en el orden del día de 7 de septiembre de 2017 y la supresión de los trámites esenciales del procedimiento legislativo.

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, 170/2016 y 24/2017, como para salvaguardar la autoridad del Tribunal Constitucional, debe estimarse el

presente incidente de ejecución, declarando en consecuencia la nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017 por el que se admite a trámite la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, así como la nulidad de los acuerdos del Pleno de la misma fecha por los que se aprueba la inclusión de esa proposición de ley en el orden del día de 7 de septiembre de 2017 y la supresión de los trámites esenciales del procedimiento legislativo. Asimismo procede deducir testimonio de particulares en los propios términos que interesa la Abogacía del Estado, para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los restantes miembros de la Mesa de la Cámara que votaron a favor de la admisión a trámite de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. Asimismo interesa el Ministerio Fiscal que se deduzca testimonio para exigir responsabilidad penal a la Presidenta del Parlamento de Cataluña por los actos que facilitaron la alteración del orden del día de las sesiones del Pleno de la Cámara de 7 de septiembre de 2017 para incluir en el mismo la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República y la tramitación por el procedimiento de urgencia extraordinaria de dicha proposición de ley.

11. El día 15 de septiembre de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el escrito de alegaciones de la Presidenta del Parlamento de Cataluña, actuando en nombre e interés de la Cámara, y asistida por sus servicios jurídicos.

Sostiene en primer lugar, con cita del ATC 135/2004, FJ 8, que el incidente de ejecución debería ser declarado inadmisibile, pues se dirige contra actos parlamentarios de trámite, que despliegan sus efectos únicamente en la esfera interna del procedimiento legislativo en el que se insertan y solo adquieren relevancia *ad extra* si ese procedimiento concluye con la aprobación de una ley, que será en su caso susceptible de impugnación por la vía del recurso de inconstitucionalidad. Por otra parte, ni la Mesa del Parlamento estaría legitimada para ejercer un juicio de oportunidad o para conjeturar acerca de la apariencia de inconstitucionalidad de una proposición de ley, ni la Presidenta de la Cámara podía desoír la petición formulada por los grupos parlamentarios del alteración del orden del día del Pleno, al tratarse de un acto reglado conforme al artículo 81.3 RPC.

Sostiene también que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la resolución 1/XI y de la obligación de cumplimiento de la STC 259/2015 no pueden llegar a condicionar, por razón de la naturaleza de la resolución anulada, el ejercicio por parte del Parlamento de Cataluña de las iniciativas que son propias e inherentes a sus funciones institucionales, que el Parlamento ejerce libremente de acuerdo con el artículo 55.2 del Estatuto de Autonomía y su Reglamento. Lo contrario implicaría comprometer o anular la autonomía parlamentaria y la función democrática esencial que corresponde al Parlamento como sede en la que se expresa preferentemente el pluralismo político.

La Constitución no prohibiría ni establecería 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. 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 podría negarse la capacidad del Parlamento de Cataluña para debatir cualquier cuestión que considere de interés para la sociedad a la que representa.

Por otra parte, cualquier embate contra el derecho de iniciativa legislativa de los diputados (que forma parte de su *ius in officium*) con una finalidad meramente preventiva, esto es, en previsión de su eventual resultado, constituiría una vulneración del derecho fundamental garantizado por el artículo 23 CE.

Sostiene también que 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 libertad de expresión y la prerrogativa de la inviolabilidad parlamentaria de que disfrutaban los diputados por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. 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 tendría el efecto de excluir la responsabilidad penal, cuando se trata de actos propios e inherentes a la función parlamentaria, como aquí sucede.

De lo anterior se seguiría que no procede en ningún caso acceder a la medida ejecutiva de deducir testimonio de particulares que el Abogado del Estado interesa. Las funciones de la Presidenta y de la Mesa del Parlamento de Cataluña relativas a la admisibilidad de las proposiciones de ley y la alteración del orden del día se hallan expresamente determinadas por el Reglamento de la Cámara y además estarían amparadas en la inviolabilidad parlamentaria. Por tanto estaría fuera de lugar exigir a la Presidenta del Parlamento y a los miembros de la Mesa que señala el Abogado del Estado responsabilidad penal, por haber votado a favor de la admisión a trámite de la proposición de ley presentada por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC y de la inclusión de tal proposición en el orden del día plenario.

Por lo demás, esa solicitud de deducir testimonio de particulares para exigir responsabilidad penal por el incumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional halla su fundamento en el artículo 92.4 d) LOTC, redactado 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. Se trata de una medida ejecutiva que otorgaría al Tribunal Constitucional un protagonismo más allá de sus funciones constitucionalmente asignadas, desdibujando gravemente su papel como órgano constitucional de garantía e inhabilitándolo para ejercer un control sobre la forma en que se han desarrollado las medidas de ejecución sustitutoria, especialmente en un caso como este.

Por todo lo expuesto, la Presidenta del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de la Cámara, solicita que se declare la inadmisibilidad del incidente de ejecución, 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.

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 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 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, 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, así como de la providencia de 13 de diciembre de 2016 y del ATC 24/2017, que estimó el incidente de ejecución promovido en relación con varios apartados de la resolución del Parlamento de Cataluña 306/XI de 6 de octubre de 2016. El presente incidente de ejecución se dirige contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017 de admisión a trámite de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

El Abogado del Estado entiende, en síntesis, que el acuerdo parlamentario impugnado, que constituye objeto idóneo de un incidente de ejecución de los artículos 87.1 y 92 LOTC, coadyuva decisivamente al inconstitucional «proceso constituyente» de desconexión del Estado español, por lo que resulta manifiestamente contrario a lo decidido por este Tribunal en la STC 259/2015 y en los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017. Por ello interesa que declaremos la nulidad del referido acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de

septiembre de 2017, así como la de todos los actos subsiguientes de tramitación del procedimiento.

Interesa también que este Tribunal proceda a deducir testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal en que la Presidenta del Parlamento de Cataluña y los miembros de la Mesa que han votado a favor de la admisión a trámite de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República habrían incurrido por incumplir el mandato del artículo 87.1 LOTC, al permitir con su voto la admisión a trámite y la inclusión en el orden del día del Pleno del Parlamento el debate y votación de dicha proposición de ley; así como respecto de cualesquiera otras personas que hayan participado en los hechos descritos en el escrito por el que se promueve el incidente de ejecución. Solicita por último que se acuerde la tramitación preferente y urgente del presente incidente, dada la extremada relevancia constitucional del asunto.

El Ministerio Fiscal comparte en lo esencial las apreciaciones del Abogado del Estado y solicita por ello que declaremos la nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017, por el que se admite a trámite la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, así como la de los acuerdos del Pleno de la misma fecha por los que se aprobó la inclusión de esa proposición de ley en el orden del día y la supresión de los trámites esenciales del procedimiento legislativo. Interesa asimismo que se deduzca testimonio de particulares en los propios términos que indica la Abogacía del Estado, y asimismo que se deduzca testimonio para exigir responsabilidad penal a la Presidenta del Parlamento por los actos que facilitaron la alteración del orden del día de las sesiones del Pleno de la Cámara de 7 de septiembre de 2017 para incluir en el mismo la proposición y su tramitación por el procedimiento de urgencia extraordinaria.

El Parlamento de Cataluña, representado por su Presidenta, postula la inadmisión del incidente de ejecución, porque a su juicio se dirige contra actos parlamentarios de trámite, que despliegan sus efectos únicamente en la esfera interna del procedimiento legislativo en el que se insertan (ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 8). Alega asimismo que la obligación de cumplimiento de la STC 259/2015 no puede llegar a comprometer o anular la autonomía parlamentaria y la función democrática esencial que corresponde al Parlamento como sede en la que se expresa preferentemente el pluralismo político. Sostiene también que las funciones de la Presidenta y de los miembros la Mesa del Parlamento relativas a la admisibilidad de las proposiciones de ley se hallan expresamente determinadas por el Reglamento de la Cámara y están amparadas en la inviolabilidad parlamentaria. Por ello estima que no cabe exigir a la Presidenta del Parlamento y a los miembros de la Mesa responsabilidad penal por votar a favor de la admisión a trámite de la proposición de ley y por incluir esa proposición en el orden del día plenario. En consecuencia, no procedería en ningún caso deducir el testimonio de particulares que solicita el Abogado del Estado.

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, en el ATC 170/2016 (que estimó el incidente de ejecución promovido en relación con la resolución 263/XI), en la providencia de 13 de diciembre de 2016 y en el ATC 24/2017 (que estimó el incidente de ejecución promovido en relación con determinados apartados de la resolución del Parlamento de Cataluña 306/XI), ha sido desconocido o contradicho por la Mesa del Parlamento de Cataluña al aprobar el 7 de septiembre de 2017 los acuerdos a los que se refiere el incidente de ejecución. Estos acuerdos han permitido la tramitación de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República presentada por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC, concluida finalmente con su aprobación por el Pleno, como Ley 20/2017, de 8 de septiembre, del mismo título. Contra esta ley ha interpuesto el Presidente del Gobierno el 11 de septiembre de 2017 recurso de inconstitucionalidad (núm. 4386-2017), con invocación del artículo 161.2 CE, admitido a trámite por providencia del Pleno de este Tribunal de 12 de septiembre de 2017, con el consiguiente efecto suspensivo, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» número 221, de 13 de septiembre de 2017.

Nos enfrentamos una vez más, por tanto, a un supuesto de posible contravención, por parte del mismo poder público, de los pronunciamientos y advertencias contenidos en la STC 259/2015, que declaró inconstitucional y nula la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, reiterados en los posteriores AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017, en relación con las resoluciones 5/XI, 263/XI y 306/XI, respectivamente.

Antes de entrar a dilucidar la controversia planteada, debe examinarse el óbice opuesto por la representación del Parlamento de Cataluña. Sostiene, con cita del ATC 135/2004, FJ 8, que el presente incidente de ejecución debe ser declarado inadmisibile porque se dirige contra actos parlamentarios de trámite, que desplegarían sus efectos únicamente en la esfera interna del procedimiento legislativo en el que se insertan y solo cobrarían relevancia «ad extra» si ese procedimiento concluye con la aprobación de una ley, que sería en su caso susceptible de impugnación por la vía del recurso de inconstitucionalidad.

Tal óbice ha de ser descartado. Los acuerdos de la Mesa Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017 que nos ocupan son, sin duda, actos de tramitación insertados en un procedimiento parlamentario, el legislativo, pero, aunque no ponen fin al mismo, pueden ser objeto idóneo de impugnación por la vía del incidente de ejecución de los artículos 87 y 92 LOTC. Ello es así, porque, como señalan la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal, no estamos aquí en el supuesto al que se refiere el citado ATC 135/2004, que declaró no impugnables por la vía del proceso de impugnación de disposiciones y resoluciones autonómicas (título V LOTC) los actos de trámite insertos en un procedimiento parlamentario, sino ante un incidente de ejecución, que tiene por objeto verificar si los poderes públicos han respetado su deber de acatar lo resuelto por el Tribunal Constitucional (art. 87.1 LOTC), estando el Tribunal facultado para «declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de estas» (art. 92.1 LOTC), sin perjuicio de la posibilidad de adoptar cuantas otras medidas de ejecución sean necesarias.

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 artículos 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 de defensa a los órganos autores de los actos o resoluciones susceptibles de ser anuladas.

Justamente por ser ese el objeto del incidente de ejecución de los artículos 87.1 y 92 LOTC, en ningún caso cabría admitir que la aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, impugnada por el Presidente del Gobierno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017, haya venido a privar de efecto útil al presente incidente de ejecución, haciendo innecesario el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en este procedimiento. Al margen de lo que este Tribunal resuelva en su momento en el recurso interpuesto contra esa Ley 20/2017, actualmente suspendida en su vigencia, es indiscutible la pertinencia de nuestro pronunciamiento en el incidente de ejecución que nos ocupa, cuyo objeto, claro está, no es el control de constitucionalidad de un texto legal, sino el de preservar la eficacia de las resoluciones del Tribunal Constitucional, protegiendo su ámbito jurisdiccional frente a cualquier intromisión ulterior de un poder público que pudiera intentar menoscabarla.

Habremos pues de pronunciarnos ahora, como ya se dijo, acerca de si los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017 a los que se refiere este incidente de ejecución desconocen o contradicen lo resuelto en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017, al permitir la tramitación de una proposición de ley que pretende dar soporte y continuidad al inconstitucional «proceso constituyente»,

mediante la regulación del régimen normativo transitorio de una república catalana hasta su sustitución definitiva por una futura constitución elaborada por una Asamblea Constituyente; con independencia de que la eventual declaración de nulidad de tales acuerdos parlamentarios, dadas las circunstancias concurrentes, no permita alcanzar de manera plena la preservación de la eficacia de las resoluciones de este Tribunal (de ahí justamente la diversidad de medidas de ejecución que el art. 92.4 LOTC prevé). Nada nos corresponde decir aquí, en cambio, acerca de esa Ley 20/2017, cuyo enjuiciamiento llevaremos a cabo al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma por el Presidente del Gobierno.

3. Tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal consideran que los acuerdos parlamentarios impugnados en este incidente de ejecución pretenden dar continuidad y soporte al objetivo proclamado en la resolución 1/XI, la puesta en marcha de un presunto «proceso constituyente» en Cataluña encaminado a la creación del futuro estado catalán en forma de república, propósito cuya inconstitucionalidad ya fue declarada en términos rotundos por la STC 259/2015.

Dando un paso más en ese proceso, como ya hiciera previamente mediante las resoluciones 5/XI, 263/XI y 306/XI (sobre las que este Tribunal se pronunció en sus AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017, respectivamente) el Parlamento de Cataluña ha aprobado el 7 de septiembre de 2017 los acuerdos contra los que se dirige este incidente de ejecución, que pretenden la aprobación del instrumento normativo destinado a regular el régimen normativo transitorio de un futura república catalana. Se trata pues de una manifestación 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 y en los AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017. Todo ello –concluyen– debe conducir a que este Tribunal declare la nulidad de los acuerdos parlamentarios impugnados, debiendo asimismo deducir testimonio de particulares para depurar la responsabilidad penal en la que pudieran haber incurrido por su actuación la Presidenta del Parlamento y los miembros de la Mesa que votaron a favor de la admisión a trámite de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

La cuestión planteada habremos de 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 garantizar el cumplimiento efectivo de sus sentencias y resoluciones y resolver las incidencias de ejecución de las mismas, adoptando cuantas medidas considere necesarias para preservar su jurisdicción, incluyendo la declaración de nulidad de aquellos actos y resoluciones que la contravengan o menoscaben, como expresamente establecen los artículos 4.1 y 92.1 LOTC, así como, en su caso, 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 por tanto las Cámaras legislativas.

Cabe afirmar, en suma, siguiendo la doctrina antes referida (entre otros, ATC 107/2009, FJ 4), que lo que aquí ha de examinarse, al cotejar el contenido de la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017 con los acuerdos del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017 a los que se refiere el presente incidente, es, en definitiva, si esos actos parlamentarios incurren 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 suponer 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 los controvertidos acuerdos del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017 contradicen los pronunciamientos de la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017, o que suponen un intento de menoscabar la

eficacia de lo allí resuelto por este Tribunal, habrá de estimarse el incidente de ejecución y declararse la nulidad de aquellos acuerdos. Habremos también de examinar entonces si procede o no aplicar 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, y ATC 24/2017, FJ 4).

4. La STC 259/2015 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 12 de enero de 2016) estimó la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) núm. 6330-2015, promovida por el 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 y su anexo, que quedó en consecuencia expulsada del ordenamiento jurídico.

Conforme este Tribunal tuvo ocasión de recordar en el ATC 170/2016, FJ 3, y reiteró en el ATC 24/2017, FJ 5, los pronunciamientos esenciales de la STC 259/2015 quedaron debidamente extractados en el ATC 141/2016, FJ 3 (al que debemos remitirnos), que estimó el incidente de ejecución de la STC 259/2015 promovido respecto de la resolución del Parlamento de Cataluña 5/XI de 20 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias, en cuanto crea la denominada comisión de estudio del proceso constituyente.

En el ATC 141/2016, FJ 5, este Tribunal afirmó 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» (ATC 141/2016, FJ 5). No obstante también se advirtió que no cabe utilizar el cauce parlamentario para ignorar de forma deliberada los procedimientos expresamente previstos a tal fin en la Constitución, pues «la autonomía parlamentaria (art. 58 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) no puede servir de pretexto para que la Cámara autonómica llegue hasta el extremo de “arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad” (STC 259/2015, FJ 7)», 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), por lo que son las Asambleas parlamentarias, en su condición de poderes constituidos, las que, «prima facie», deben velar por que sus decisiones se acomoden, en todo momento, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), sin perjuicio, claro está, de que la última palabra, cuando así se le pida, le corresponderá al Tribunal Constitucional (ATC 189/2015, FJ 3)» (ATC 141/2016, FJ 5).

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 I/XI, así como los mandatos contenidos en el ATC 141/2016, que estimó el incidente de ejecución promovido contra la resolución 5/XI de la misma Cámara, en lo que se refiere a la creación de la 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 I/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 contra la resolución del Parlamento de Cataluña 263/XI, declarando su nulidad. Asimismo acordó este Tribunal, conforme a los razonamientos expuestos en los fundamentos jurídicos 8 y 9 del ATC 170/2016 (a los que igualmente procede remitirse), efectuar los requerimientos

personales interesados por el Abogado del Estado y 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 Generalitat de Cataluña. También 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 a cualesquiera otras personas, por incumplir el mandato del párrafo primero del artículo 87.1 LOTC, en relación con los hechos objetos del referido incidente de ejecución.

La resolución del Parlamento de Cataluña 306/XI de 6 de octubre de 2016 desatendió los pronunciamientos de la STC 259/2015, así como los mandatos contenidos en los AATC 141/2016, y 170/2016. Así lo apreciamos en el ATC 24/2017, FFJJ 7 a 9 (a los que procede remitirse en su integridad), al constatar que, con la aprobación de la resolución 306/XI, en los apartados impugnados en aquel incidente de ejecución, 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 I/XI, en términos que ya fueron rechazados por inconstitucionales en la STC 259/2015.

Por ello, el ATC 24/2017 estimó el incidente de ejecución promovido contra determinados apartados de la resolución del Parlamento de Cataluña 306/XI, declarando la nulidad de los mismos. Asimismo acordó este Tribunal, conforme a los razonamientos expuestos en los fundamentos jurídicos 10 y 11 del ATC 24/2017 (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 Generalitat de Cataluña y deducir 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 a los restantes miembros de la Mesa que se indican, por incumplir el mandato del párrafo primero del artículo 87.1 LOTC, en relación con los hechos objeto del referido incidente de ejecución.

5. El examen del diario de sesiones y de las actuaciones obrantes en el presente incidente de ejecución pone de relieve que la Mesa del Parlamento, con los votos favorables de la Presidenta y de varios de sus restantes miembros (el Vicepresidente primero, la Secretaria primera, el Secretario tercero y la Secretaria cuarta), acordó el 7 de septiembre de 2017 la admisión a trámite, por el procedimiento de urgencia extraordinaria, de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República presentada el 28 de agosto de 2017 por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC (publicada en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» número 507, de 7 de septiembre de 2017). A propuesta de esos mismos grupos, la Presidenta sometió a votación del Pleno, conforme al artículo 81.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), la alteración del orden del día del Pleno para incluir la referida proposición de ley, así como la propuesta de supresión de trámites parlamentarios a seguir para su debate y aprobación, propuestas ambas que fueron aprobadas por el Pleno el 7 de septiembre de 2017.

La actuación parlamentaria descrita de la Presidenta del Parlamento y de los indicados miembros de la Mesa fue llevada a cabo pese a las expresas advertencias que les fueron formuladas previamente, por escrito, por el Secretario General del Parlamento y el Letrado mayor. Señalaban que la tramitación de la proposición de ley quedaba afectada por la obligación de cumplir con lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017 y, en consecuencia, que los miembros de la Mesa tenían el deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa, jurídica o material, que directa o indirectamente suponga ignorar o eludir la nulidad declarada por el Tribunal Constitucional de las resoluciones parlamentarias 1/XI, 263/XI y 306/XI. Asimismo recordaban a la Mesa que, en caso de que decidiera tramitar la proposición de ley, el procedimiento de lectura única del artículo 135.2 RPC está suspendido en virtud de la providencia del Tribunal Constitucional de 31 de julio de 2017 dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4062-2017; también, que una eventual tramitación directa en el Pleno, por la

ampliación del orden del día al amparo del artículo 81.3 RPC, presentaba en la práctica unas características semejantes al procedimiento de lectura única suspendido; en fin, que el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 7/2017 hace referencia a los requisitos inexcusables que no pueden ser ignorados por la aplicación del artículo 81.3 RPC.

Las advertencias efectuadas por el Secretario General y el Letrado mayor del Parlamento no fueron atendidas por la Presidenta y los miembros de la Mesa aludidos. Tampoco atendieron a las reiteradas protestas y advertencias formuladas por los diputados de los grupos de la minoría parlamentaria (C's, PPC y PSC), que se opusieron a la admisión a trámite de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República y a la alteración del orden del día del Pleno para incluir su votación. Invocaron la obligación de la Mesa de impedir la tramitación de esa proposición de ley por su evidente contradicción con la STC 259/2015 y los AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017, así como la vulneración de las garantías del procedimiento parlamentario y de los derechos de los diputados, al utilizar el cauce del artículo 81.3 RPC, suprimir los trámites a seguir para el debate y votación de la proposición de ley y no suspender la tramitación para recabar el preceptivo informe del Consell de Garanties Estatutàries; informe que, en efecto, la Mesa de la Cámara, con la misma mayoría, denegó solicitar.

6. En definitiva, pese a que el mero enunciado de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República presentada el 28 de agosto de 2017 por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC evidencia su palmaria contradicción con lo resuelto en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017 –como así lo advirtieron expresamente el Secretario General y el Letrado mayor del Parlamento, así como los diputados de los grupos parlamentarios de la minoría (C's, PPC y PSC)–, la Mesa, con los votos favorables de la Presidenta y de varios de sus restantes miembros (Vicepresidente primero, Secretaria primera, Secretario tercero y Secretaria cuarta), admitió a trámite la proposición de ley.

A su vez, la Presidenta del Parlamento, con pleno conocimiento de que la admisión a trámite de esa proposición de ley contravenía las referidas resoluciones del Tribunal Constitucional y desoyendo las indicadas advertencias, sometió a votación del Pleno la propuesta de los grupos JxS y CUP-CC de alteración del orden del día conforme al artículo 81.3 RPC para incluir la votación de la proposición de ley, así como la propuesta de supresión de los trámites esenciales del procedimiento legislativo para su debate y aprobación, propuestas ambas que fueron aprobadas por el Pleno el 7 de septiembre de 2017.

Los acuerdos del 7 de septiembre de 2017 a los que se contrae el presente incidente de ejecución presuponen que el Parlamento de Cataluña se arroga 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) e insiste en introducir en el ordenamiento jurídico con apariencia de validez un objeto específico: el «proceso constituyente» en Cataluña, cuya inconstitucionalidad ya declaró este Tribunal en la STC 259/2015 y reiteró en sus AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017, por desbordar los márgenes de actuación constitucionales y estatutarios del Parlamento de Cataluña.

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 regule el régimen transitorio de la república de Cataluña, hasta su sustitución por la futura constitución catalana, dando culmen al secesionista «proceso constituyente», sobre cuya inconstitucionalidad este Tribunal se ha pronunciado en términos firmes y rotundos en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017, en relación con las resoluciones del Parlamento de Cataluña 1/XI, 5/XI, 263/XI y 306/XI. Resulta pues meridianamente claro el nexo íntimo de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República presentada por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC con aquellas resoluciones parlamentarias, afectadas por los pronunciamientos de este Tribunal.

7. Importa recordar de nuevo que «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). Reforma 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 advertir este Tribunal en las SSTC 42/2014, FFJJ 3 y 4, y 259/2015, FJ 7.

Por ello, la legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña «no puede oponerse a la primacía incondicional de la Constitución. El texto constitucional refleja las manifestaciones relevantes del principio democrático, cuyo ejercicio, por tanto, no cabe fuera del mismo» (STC 42/2014, FJ 4). En consecuencia, no resulta constitucionalmente admisible que la actividad parlamentaria 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. Declaración de inconstitucionalidad que, por el mismo motivo, recayó mediante ATC 170/2016 respecto de la resolución 263/XI, aprobada por el Parlamento de Cataluña de desoyendo las expresas y nítidas advertencias contenidas al efecto en el ATC 141/2016, FJ 7, y respecto de la resolución 306/XI, en los apartados impugnados de la misma, en virtud del ATC 24/2017.

8. 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, de su 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; 170/2016, FJ 7, y 24/2017, FJ 9). 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 artículo 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 la misma 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), ni erigirse

en excusa para soslayar el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional (AATC 170/2016, FJ 6, y 24/2017, FJ 8).

Pese a ello, el Parlamento de Cataluña ha desatendido una vez más las reiteradas advertencias de este Tribunal de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga alterar unilateralmente el marco constitucional o incumplir las resoluciones de este Tribunal, admitiendo a trámite la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. De esta suerte la Cámara autonómica apela, de nuevo, 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, 170/2016, y 24/2017.

Confirma así la Cámara autonómica su antijurídica voluntad de continuar con el llamado «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. Los acuerdos de 7 de septiembre de 2017, al dar cauce a la tramitación de una proposición de ley que pretende regular el régimen normativo transitorio de la república de Cataluña, hasta su sustitución por la futura constitución catalana, dando culmen al secesionista «proceso constituyente», plasman la voluntad del Parlamento de Cataluña de eludir los procedimientos de reforma constitucional para llevar adelante su proyecto político de desconexión del Estado español y creación de un estado catalán independiente en forma de república; esto 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). Asimismo contraviene y menoscaba frontalmente los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017.

Todo ello conduce a estimar el incidente de ejecución (arts. 87.1 y 92 LOTC) promovido por la Abogacía del Estado contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017, de admisión a trámite de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, 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. Esa declaración de nulidad debe extenderse, conforme a lo interesado por la Abogacía del Estado (la nulidad «de todos los actos subsiguientes de tramitación del procedimiento»), así como por el Ministerio Fiscal, a los acuerdos del Pleno de la misma fecha por los que se aprueba la inclusión de esa proposición de ley en el orden del día de 7 de septiembre de 2017 y la supresión de los trámites esenciales del procedimiento legislativo.

No procede, en cambio, extender esa declaración de nulidad a posteriores actos de tramitación del procedimiento. Conforme a los razonamientos que quedaron expuestos en el fundamento jurídico segundo de este Auto, nuestro escrutinio en este momento, dado el concreto objeto del incidente de ejecución de los artículos 87.1 y 92 LOTC, no podría adentrarse a contrastar si los actos parlamentarios de debate y votación por el Pleno de la Cámara de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República entran en contradicción con los pronunciamientos de este Tribunal contenidos en las resoluciones tantas veces citadas, entre otras razones porque el resultado final de ese debate y votación, esto es, la aprobación de la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, queda extramuros del presente incidente de ejecución; con independencia de señalar que, con ocasión de esos actos posteriores de debate y votación se hubiera podido, aunque así no haya sucedido en el presente caso, rechazar la proposición de ley. En suma, el enjuiciamiento de esa ley por este Tribunal se llevará a cabo, como ya se dijo, al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno.

9. Llegados a este punto debemos examinar finalmente si procede acceder a deducir testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los miembros de la Mesa, como solicitan la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal.

La sucesión temporal de acontecimientos en el ámbito del Parlamento de Cataluña que, tras la aprobación de la resolución 263/XI (pese a las advertencias contenidas en el ATC 141/2016), anulada por el ATC 170/2016, continúa con la aprobación de la resolución 306/XI, anulada por el ATC 24/2017 en los apartados impugnados, y prosigue con la tramitación de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación el 6 de septiembre de 2017 y la tramitación de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República el siguiente 7 de septiembre, así como el propio desarrollo de la sesión parlamentaria celebrada en esas dos fechas, evidencian la inadmisibile pretensión de la Cámara autonómica de no respetar «el orden constitucional que sustenta su propia autoridad» (STC 259/2015, FJ 7) y de incumplir 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)» (AATC 141/2016, FJ 7, y 24/2017, FJ 10).

Como antes quedó expuesto, de las actuaciones resulta que, eludiendo su obligación de cumplimiento de lo resuelto por el Tribunal Constitucional (art. 87.1 CE) y desatendiendo las reiteradas advertencias de este Tribunal 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 Constitucional —como recordaron el Secretario General y el Letrado mayor del Parlamento—, la Mesa, con los votos favorables de la Presidenta, del Vicepresidente primero, de la Secretaria primera, del Secretario tercero y de la Secretaria cuarta, admitió a trámite la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República presentada por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC. Asimismo la Presidenta, desoyendo las indicadas advertencias, sometió a votación del Pleno las propuestas de los grupos JxS y CUP-CC de alteración del orden del día para incluir la votación de la proposición de ley y la supresión de los trámites esenciales del procedimiento legislativo para su debate y aprobación, propuestas ambas que fueron aprobadas por el Pleno el 7 de septiembre de 2017.

La actuación de la Presidenta del Parlamento de Cataluña y de los referidos miembros de la Mesa 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 los AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017, así como en las SSTC 31/2015, 32/2015 y 138/2015.

Como ya se advirtió 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». Frente a lo que sostiene en sus alegaciones la Presidenta del Parlamento de Cataluña en representación de la Cámara, su actuación y la de los restantes miembros de la Mesa señalados 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 los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017.

A la Presidenta del Parlamento de Cataluña 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 coheretarse con el deber de 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 lo previsto en los artículos 37.3 e) y 111.1 RPC facultaba a la Mesa del Parlamento, que actúa bajo la dirección de la Presidenta (art. 37.2 RPC), para decidir que la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República presentada por los grupos parlamentarios JxS y CUP-CC no debía admitirse a trámite, por contravenir frontalmente los reiterados pronunciamientos y advertencias del Tribunal Constitucional en relación con el «proceso constituyente» contenidos en las resoluciones citadas, como ya le había sido advertido a la Mesa por el Secretario General y el Letrado mayor del Parlamento. Debe recordarse, 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 reiteradamente (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).

En definitiva, la garantía del orden constitucional, gravemente conculcado por los acuerdos del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017 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 la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República presentada por los grupos parlamentarios JxS y CUP, pese a su palmaria contradicción con los pronunciamientos y advertencias contenidos en la STC 259/2015 y en los AATC 141/2016, 170/2016, y 24/2017, exige que este Tribunal ejerza las competencias que la Constitución le encomienda para preservar su jurisdicción y el cumplimiento de sus resoluciones (STC 259/2015, FJ 4; AATC 189/2015, FJ 3, 141/2016, FJ 7; 170/2016, FJ 9, y 24/2017 FJ 12).

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.

Esto lleva, en consecuencia a deducir el testimonio de particulares que solicitan la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los restantes miembros de la Mesa de la Cámara que votaron a favor de la admisión a trámite de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República; así como de manera específica a la Presidenta del Parlamento por someter a votación del Pleno las propuestas de alteración del orden del día para incluir la votación de la referida proposición de ley, y de supresión de los trámites esenciales del procedimiento legislativo para su debate y aprobación.

10. Finalmente advertimos que el presente auto tiene eficacia ejecutiva inmediata, quedando desde su publicación (art. 86.2 LOTC) todos los poderes públicos sujetos al cumplimiento de lo aquí resuelto por el Tribunal Constitucional (art. 87.1 LOTC).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Estimar el incidente de ejecución formulado por el Abogado del Estado respecto del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017, de admisión a trámite de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República y, en su virtud:

1.º Declarar la nulidad del acuerdo de la Mesa de 7 de septiembre de 2017 de admisión a trámite por el procedimiento de urgencia extraordinaria de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

2.º Declarar la nulidad de los acuerdos del Pleno de la misma fecha por los que se incluye en el orden del día del 7 de septiembre de 2017 el debate y votación de la referida proposición de ley y se suprimen los trámites esenciales del procedimiento legislativo.

3.º 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 Guinó i Subirós, 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 artículo 87.1 LOTC, en relación con los hechos objeto del presente incidente de ejecución.

4.º Declarar que el presente auto es inmediatamente ejecutivo desde su publicación.

Publíquese este auto en el «Boletín Oficial del Estado», así como los correspondientes edictos de su parte dispositiva.

Madrid, a diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.