

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11910 *Pleno. Sentencia 98/2019, de 17 de julio de 2019. Impugnación de disposiciones autonómicas 5813-2018. Formulada por el Gobierno de la Nación en relación con diversos apartados de la Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de 11 de octubre, de priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia. Inviolabilidad y exención de responsabilidad del rey: nulidad de las declaraciones de la resolución del Parlamento autonómico que desconocen la configuración constitucional del titular de la Corona.*

ECLI:ES:TC:2019:98

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, 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 la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la impugnación de disposiciones autonómicas (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) núm. 5813-2018, promovida por el Gobierno de la Nación, en relación con las letras c) y d), apartado decimoquinto, epígrafe II de la Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de 11 de octubre, de «priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia», publicada en el «Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya» («BOPC»), núm. 177, de 18 de octubre siguiente. Ha comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Cataluña. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 7 de noviembre de 2018, el Gobierno de la Nación, representado por el abogado del Estado, al amparo de lo dispuesto en los arts. 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), impugnó las letras c) y d) del apartado decimoquinto del epígrafe II de la Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de 11 de octubre de 2018, sobre la «priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia», publicada en el «Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya» («BOPC»), núm. 177, de 18 de octubre de 2018.

En el escrito de interposición no se hizo invocación del art. 161.2 CE, ni tampoco del segundo inciso del art. 77 LOTIC, a los efectos de que se acordase la suspensión de la disposición recurrida.

De acuerdo con su única versión oficial (en lengua catalana) el apartado decimoquinto del epígrafe II de la resolución (que lleva por rúbrica «Institucions i

administracions») tiene el siguiente tenor (del que destacamos en cursiva las dos letras impugnadas):

«El Parlament de Catalunya, en defensa de les institucions catalanes i les llibertats fonamentals:

a) Insta totes les institucions de l'Estat a garantir la convivència, la cohesió social i la lliure expressió de la pluralitat política a l'Estat. En aquest sentit, reprova els actes repressius contra la ciutadania i condemna les amenaces d'aplicació de l'article 155 de la Constitució, la il·legalització de partits polítics catalans, la judicialització de la política i la violència exercida contra els drets fonamentals.

b) Insta les institucions i els partits catalans al diàleg, a l'acord i al respecte de la pluralitat de les diverses opcions de tots els catalans.

c) Rebutja i condemna el posicionament del rei Felip VI, la seva intervenció en el conflicte català i la seva justificació de la violència exercida pels cossos policials l'1 d'octubre de 2017.

d) Referma el compromís amb els valors republicans i aposta per l'abolició d'una institució caduca i antidemocràtica com la monarquia».

2. La impugnación se funda en argumentos que, de acuerdo con la propia sistemática utilizada en el escrito de interposición por el abogado del Estado, que representa al Gobierno de la Nación, se subdividen del modo siguiente: (i) justificación preliminar de la «unidad de sentido» de los apartados impugnados, en cuanto se enmarcarían en el contexto del llamado «procès» soberanista; (ii) justificación de la admisibilidad del recurso, centrada en explicar los «efectos jurídicos» de la resolución que se impugna; (iii) exposición de las vulneraciones constitucionales que se imputan a la resolución impugnada.

(i) Unidad de sentido de los apartados impugnados. Continuación del llamado «procès». El abogado del Estado inicia su exposición afirmando que los dos apartados impugnados guardan «una indudable unidad de sentido», en cuanto tratan de responder al «posicionamiento» del rey, «no en cualquier asunto, sino precisamente frente al conjunto de las actuaciones llevadas a cabo por diferentes personas físicas y jurídicas e instituciones autonómicas para subvertir de manera unilateral el orden constitucional en orden a la creación de una república catalana». De este modo, cuando la letra d) del apartado II.15 de la resolución «reafirma» el «compromiso con los valores republicanos» hace, a juicio del representante del Gobierno, una reivindicación del «proceso secesionista tendente a la subversión unilateral del orden constitucional». La «apuesta» por el cambio a un régimen republicano como «forma política del Gobierno del Estado Español» formaría parte de ese proceso unilateral de ruptura. Con ello, el abogado del Estado justifica, de forma preliminar, que toda su argumentación posterior, sea sobre la admisibilidad del recurso, sea sobre las vulneraciones constitucionales que constituyen el fondo del asunto, se refiera de modo conjunto a las dos letras controvertidas, sin que se distingan analíticamente motivos de inconstitucionalidad específicos en relación con cada una de ellas.

(ii) Admisibilidad de la impugnación. Efectos jurídicos de la resolución impugnada. Hecha esta referencia general a la necesidad de interpretar las letras c) y d) de la resolución impugnada, en el contexto de un proceso más amplio de ruptura unilateral con el ordenamiento constitucional, el abogado del Estado comienza su exposición con un fundamento preliminar relativo a la «admisibilidad de la presente impugnación», con «referencia particular a la recurribilidad de la resolución». Resulta indiscutible, afirma, que se cumplen los requisitos de jurisdicción, competencia, legitimación y forma del escrito. También es claro, a su juicio, que la resolución impugnada tiene la naturaleza de «disposición de una Comunidad Autónoma sin fuerza de ley de su Órgano legislativo y, por lo tanto, objeto adecuado de este tipo de procedimiento constitucional de impugnación (art. 161.1 CE)».

Continúa el abogado del Estado señalando que, a tenor del precedente «fundamental» que constituye, en su opinión, la STC 42/2014, de 25 de marzo, dictada respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, estamos también ante una resolución que produce efectos jurídicos, pues, aunque el acto parlamentario impugnado no tiene carácter vinculante, «lo jurídico no se agota en lo vinculante». En aquel caso, según glosa el representante procesal del Gobierno, fueron dos las razones que llevaron al Tribunal a esa conclusión. De un lado, que la declaración de soberanía suponía la asunción por parte del Parlamento de Cataluña de «atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución a las nacionalidades y regiones que integran la Nación española». De otro, que esa declaración no era meramente formal sino que iba acompañada de expresiones de «carácter asertivo», tendentes a dar inicio a un proceso para hacer efectiva esa pretendida soberanía a través del «derecho a decidir», expresiones que revelaban que la resolución impugnada no tenía «limitados sus efectos en el ámbito parlamentario al terreno estrictamente político», puesto que reclamaba «el cumplimiento de unas actuaciones concretas y este cumplimiento es susceptible del control parlamentario previsto para las resoluciones aprobadas por el Parlamento (art. 146.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña)». Esta doctrina, confirmada por la STC 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 2), supone, en opinión del abogado del Estado, que las resoluciones recurribles por la vía del título V LOTC han de ser actos de carácter «perfecto o definitivo», en cuanto «manifestación acabada de la voluntad de la Cámara» y han de ser capaces «de producir, al menos indiciariamente, efectos jurídicos».

Estos elementos estarían presentes en la resolución ahora impugnada. Se trata, según refiere, de una decisión adoptada por el Parlamento de Cataluña «tras debate y votación, de modo que constituye una manifestación institucional de su voluntad», que pone fin a un procedimiento parlamentario. Una decisión, además, que tiene «naturaleza jurídica» y produce efectos de esa misma naturaleza y no meramente políticos. Tales efectos jurídicos serían, en la línea de la STC 42/2014, de 25 de marzo, el reconocimiento, de un lado, de «atribuciones superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución a las nacionalidades que integran la Nación española», ya que el Parlamento de Cataluña carece de competencia que le permita proceder, como ocurre en la letra c) del apartado II.15 de la resolución, a «una auténtica reprobación de una actuación de S. M. el Rey». Las expresiones utilizadas configuran la «posición institucional de la Cámara» en relación con los concretos actos del rey de España, que son *rechazados* y *condenados*. En opinión del abogado del Estado, «puede considerarse que el mero hecho de reprobar la actuación del Rey es, en sí mismo, un acto jurídico».

De otro lado, «recuperando la unidad de sentido alegada en el encabezamiento del escrito», esa reprobación contenida en la letra c) se ve acompañada de inmediato, en la subsiguiente letra d), de llamamientos, en términos asertivos, a la actuación futura del propio Parlamento y del Gobierno autonómicos. El abogado del Estado estima que, cuando la letra d) «reafirma» el compromiso con los valores republicanos y «apuesta» por la abolición de la monarquía, no hace otra cosa, a la vista del contexto en el que la resolución se inscribe, que apelar a la continuación del proceso de «sustitución en Cataluña del régimen constitucional de 1978 por una república catalana, cambio que se pretende imponer además de manera unilateral, puesto que ninguna mención existe en la resolución a los procedimientos de reforma constitucional que serían necesarios para ello», revelándose así «el propósito definido del Parlamento de Cataluña de subvertir el orden constitucional».

Abundando en esta argumentación, el abogado del Estado considera que «la terminología utilizada "reafirma" no es en modo alguno inocente. Reafirmar en el Parlamento de Cataluña se vincula al conjunto de actos adoptados por la mencionada cámara desde el año 2013 hasta la actualidad en orden a la secesión de manera unilateral de Cataluña de España, con la creación de una república independiente, sin

seguir los requisitos para ello». «El Tribunal conoce perfectamente todos y cada uno de los hitos de este proceso, por lo que huelga referirse a ellos por ser perfectamente notorios». Por ello, el representante procesal del Gobierno concluye que «[r]eafirmar quiere decir continuar con lo hecho previamente» y que el fragmento impugnado de la resolución de 11 de octubre de 2018 «implica la llamada a una nueva activación por los poderes públicos de Cataluña de un procedimiento, el denominado "procès" respecto del cual el Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de pronunciarse, apreciando su inconstitucionalidad».

Así pues, en su parecer, las letras c) y d) del apartado II.15 de la resolución desbordan los efectos meramente políticos, produciendo auténticos efectos jurídicos, en cuanto manifestación de la función de dirección política o de gobierno que el ordenamiento asigna al Parlamento de Cataluña.

En relación con esta función de dirección política, el abogado del Estado resalta que la función de *indirizzo político*, que corresponde, tanto al Gobierno como al Parlamento, ha sido doctrinalmente diferenciada de las clásicas tareas estatales (legislativa, ejecutiva y judicial). Tal categorización doctrinal tiene, en su opinión, pleno reflejo normativo en el art. 55.2 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, según el cual «el Parlamento ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos de la Generalitat y controla e impulsa la acción política y de gobierno». La Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma ve así «reconocida explícitamente una función de orientación y estímulo de la labor gubernamental».

Exhortaciones a la acción política institucional como las que se contienen en la letra d) de la resolución ahora impugnada tienen fuerza normativa «en sentido amplio», en cuanto vinculan al Gobierno, previéndose un mecanismo de control de dicha vinculación en el art. 168.4 del Reglamento del Parlamento catalán, según el cual «[l]a comisión correspondiente por razón de la materia ha de controlar, de conformidad con el procedimiento establecido por el art. 162, el cumplimiento de las resoluciones aprobadas». El art. 162 del Reglamento permite, a su vez, que tal comisión manifieste su criterio en lo referente al cumplimiento de la resolución o, incluso, que exija una rendición de cuentas, pudiendo llegar a propiciar una sesión plenaria a los efectos de determinar si el Gobierno ha cumplido la resolución adoptada. La viabilidad de un control parlamentario del cumplimiento de la resolución indica, en definitiva, que hay efectos jurídicos *ad extra*. Por ello, concluye el abogado del Estado afirmando que «la resolución encaja perfectamente dentro del objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, al amparo del título V de su Ley Orgánica (impugnación de disposiciones autonómicas) y de la jurisprudencia que en su interpretación ha dictado el Tribunal».

(iii) Fondo del asunto: violación de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. Sostiene el abogado del Estado, en primer lugar, que se ha producido la «violación de los artículos 1.1, 1.2, 1.3, 2. 9.1, 56, 164 y 168 de la Constitución, de acuerdo con lo afirmado por este Tribunal en las SSTC 42/2014 y 259/2015 y de los arts. 2 y 55.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña». Bajo esta rúbrica general se afirma, más concretamente, que:

a) Se vulnera el art. 1.3 CE en cuanto que el Parlamento de Cataluña procede a una reprobación del jefe del Estado ajena a sus competencias. A través de la resolución impugnada, el Parlamento autonómico asume «atribuciones superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución a las nacionalidades que integran la nación española –según se desprende de la STC 259/2015–». La resolución, al señalar que el rey ha apoyado «la violencia por parte de los cuerpos policiales el 1 de octubre de 2017», contiene una «reprobación del jefe del Estado por un órgano manifiestamente incompetente», con la consiguiente vulneración del art. 1.3 CE, en cuanto queda cuestionado el sistema de monarquía parlamentaria, en el que este tipo de actuación del parlamento autonómico carece de encaje. Ni en el plano territorial, de acuerdo con el art. 14.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) (que contrae la eficacia de las normas de ordenamiento catalán al territorio de la comunidad autónoma), ni en el

material, de conformidad con el art. 55.2 EAC, que establece que el Parlamento de Cataluña «controla e impulsa la acción política y de gobierno», puede encontrarse encaje normativo para una reprobación del jefe del Estado. De acuerdo con dichos preceptos estatutarios «el Parlamento de Cataluña es competente para controlar e impulsar la acción política y de gobierno en el ámbito de las funciones y tareas propias que le encomienda el ordenamiento jurídico y en relación con las instituciones propias o sistema institucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña –apartados primero, segundo y tercero del artículo 2 EAC– entre las que no se incluye las del Estado, y dentro de ellas, la Corona».

b) Se vulneran los arts. 1.2, 1.3, 2, 9.1 y 168 CE, en cuanto que se reafirma la continuación del proceso soberanista, tendente a la constitución unilateral de una república catalana. La reprobación del rey, como jefe del Estado, implica «en el actual contexto» un «intento de restablecer por los poderes públicos de Cataluña de aquellas actuaciones encaminadas a la ruptura de la unidad a la que se refiere el artículo 2 CE respecto de las cuales el Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de pronunciarse, apreciando su inconstitucionalidad». Se trata, en definitiva, de reactivar «el denominado "procès"», ya que el término reafirmar significa, según la Real Academia Española «afirmar de nuevo, confirmar» (primera acepción) o «reforzar una postura o una condición» (segunda acepción). Estaríamos, así, no ante un «mero pronunciamiento político relativo a la forma de gobierno», sino ante una «reafirmación de la denominada República Catalana». Se vulneran, con ello, «los artículos 1.2 que residencia la soberanía nacional en el pueblo español, 1.3, a tenor del cual la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria, 2 y 9.1 de la Constitución, que recogen el principio de autonomía y el principio de constitucionalidad». «Asimismo la resolución vulnera el artículo 168 CE, puesto que el camino a la constitución de la República Catalana se pretende realizar de manera completamente unilateral, esto es, sin respeto alguno de los procedimientos de reforma constitucional».

Añade el abogado del Estado que existe igualmente «manifiesta inconstitucionalidad por vulneración de los artículos 1, 2.4 y 4.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña». El representante procesal del Gobierno recuerda que el estatuto de autonomía es una norma jurídica subordinada a la Constitución, que se integra en el bloque de la constitucionalidad, de forma tal que «la inconstitucionalidad por infracción del Estatuto es, en realidad, infracción de la Constitución, única norma capaz de atribuir (por sí o por remisión a lo que otra disponga) la competencia necesaria para la producción de normas válidas» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 4). La reafirmación del proceso de constitución de una república catalana supone, así, la infracción del art. 1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que dispone que esta Comunidad ejerce su autogobierno «de acuerdo con la Constitución». También, vulnera el art. 2.4 EAC, que señala que los poderes de la Generalitat «se ejercen de acuerdo con el presente Estatuto y la Constitución». Quebranta, finalmente, el art. 4.1 EAC, que establece que los poderes públicos de Cataluña «deben promover el pleno ejercicio de las libertades y los derechos que reconocen el presente Estatuto, la Constitución».

Tras extractar un largo fragmento del fundamento jurídico 9 de la STC 31/2010, el abogado del Estado concluye con la siguiente consideración: «[e]n consecuencia, la legitimación democrática del Parlamento de Cataluña –como representación política del pueblo catalán del que emanan sus poderes según el art. 2.4 EAC en el sentido y con los límites que dichos quedan– no le permite reafirmar la resolución de iniciar un proceso constituyente en orden a la proclamación de una república catalana porque ello implica la autoatribución a dicho Parlamento de un poder constituyente del que carece. Sin el acto de soberanía del pueblo español que reconoció el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (arts. 2 y 137 CE) no existiría un pueblo catalán como sujeto jurídico y político del derecho a la autonomía».

3. El Pleno, por providencia de 28 de noviembre de 2018, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la impugnación de disposiciones autonómicas;

dar traslado de la demanda y documentos presentados al Parlamento de Cataluña, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días pudiera personarse en el proceso y formular alegaciones, así como publicar la incoación de la impugnación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

4. Por escrito registrado en este Tribunal con fecha 19 de diciembre de 2018, el letrado del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de la Cámara y, en cumplimiento del acuerdo de la mesa de 24 de julio de 2018, cumplimentó el trámite de alegaciones conferido.

En sus alegaciones, el letrado considera que la impugnación presentada por el Gobierno de la Nación no es admisible ya que las resoluciones impugnadas por la vía del título V LOTC «deben tener, por razón de su naturaleza y contenido, la capacidad necesaria para producir una real y efectiva infracción del orden constitucional. La lógica impugnatoria exige, por consiguiente, que las resoluciones tengan efectos normativos o efectos jurídicos derivados de su naturaleza, ya que sin ellos no puede existir, técnicamente hablando, una contravención, infracción o vicio de inconstitucionalidad que dé contenido y sentido a la impugnación». En el caso de una resolución parlamentaria, el propio Tribunal Constitucional ha exigido que tenga, siquiera indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos. Por ello, la impugnación de una resolución parlamentaria por la vía del título V LOTC constituye, según señala el letrado, un supuesto completamente extraordinario.

Destaca, asimismo, el representante procesal del Parlamento que estamos, en el caso planteado, ante una resolución que constituye un acto parlamentario no legislativo, que tiene la mera finalidad, conforme al art. 167 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), de «impulsar la acción política y de gobierno». Estamos, en particular, ante «un acto parlamentario sin carácter normativo, cuya eficacia jurídica se reduce, por tratarse de una declaración dirigida a los ciudadanos, a un mero vehículo de expresión de una aspiración de la institución parlamentaria», razón por la cual «no forma parte siquiera del derecho y no tiene potencialidad alguna de provocar una infracción constitucional por carecer del elemento de juridicidad necesario».

El letrado reconoce que, conforme a la doctrina fijada en las SSTC 42/2014, de 25 de marzo, y 259/2015, de 2 de diciembre, una resolución de este tipo puede llegar a producir efectos jurídicos *ad extra*. Solicita, en este punto, que el Tribunal reconsidere la citada doctrina, ya que, al admitir la existencia de un control jurídico sobre un ámbito puramente político de la función parlamentaria, el Tribunal está invadiendo una esfera que no le corresponde, poniendo en tela de juicio la adecuada relación entre la justicia constitucional y la representación popular, con el consiguiente «riesgo de suplantar el poder de los representantes del pueblo por el gobierno de los jueces». Dice el letrado que, «una vez más», se ve en la obligación de «apelar al necesario *self-restraint* de este Tribunal para evitar extralimitarse e invadir la esfera propia de la actuación de una cámara legislativa».

Hecha esta apelación al cambio de doctrina, considera que, aun cuando el Tribunal decida atenerse a la doctrina que le permite revisar resoluciones parlamentarias como la ahora enjuiciada, falta manifiestamente, en el supuesto que se plantea, el «objeto idóneo» para realizar un juicio jurídico de constitucionalidad, ya que no se habrían materializado los imprescindibles efectos jurídicos que son requeridos por la propia doctrina constitucional. Así, en lo que se refiere al apartado II.15 c) de la resolución 92/XII, entiende el letrado que no estamos ante una reprobación del rey, como dice el abogado del Estado, sino ante una «opinión o valoración» sobre una actuación del jefe del Estado, formulada con ocasión de un debate de impulso de la acción política. Argumenta, en este punto, que un parlamento puede «formular declaraciones en que se incluyan valoraciones o juicios sobre la actuación de sujetos, instituciones o entidades, estatales o extranjeras». No existe, en este sentido, límite material expreso en las previsiones del reglamento del Parlamento de Cataluña. Siendo, además, característica del ordenamiento constitucional el no establecer un modelo de «democracia militante»,

no puede exigirse a las instituciones una adhesión positiva al ideario constitucional, siendo admisibles las apelaciones institucionales al cambio de modelo constitucional, incluso en lo que se refiere a los aspectos más esenciales de este.

En este caso, las opiniones que se vierten sobre la concreta actuación del rey, a que se refiere la letra c) de la resolución 92/XII, quedan amparadas, según alega el letrado, por la libertad de expresión y opinión. Hace aquel especial hincapié en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que deja, según afirma, un «reducido intersticio» a las limitaciones de este derecho. Ha considerado, así, el Tribunal Europeo que no es un ejercicio ilegítimo de la libertad de expresión la conducta de «cubrir de pintura efigies o estatuas de personajes representativos del Estado» (STEDH de 21 de octubre de 2014, asunto Murat Vural c. Turquía) ni «la destrucción mediante el fuego de retratos de representantes políticos institucionales» (STEDH de 2 de febrero de 2010, asunto Christian Democratic Party c. Moldavia). Recuerda, incluso, que el Tribunal de Estrasburgo ha obligado al Estado Español a indemnizar a un político que había sido condenado a penas de prisión por el Tribunal Supremo por «injurias al Rey». El propio Tribunal Constitucional, al fijar el alcance del art. 20 CE, ha garantizado, asimismo, que «la formación y existencia de una opinión pública libre» es «condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al fundamento de un sistema democrático, a su vez, uno de los pilares de una sociedad libre y democrática». En esta línea, resalta el letrado que el propio dictamen 892/2018, de 25 de octubre, del Consejo de Estado entendió que no cabía impugnar la resolución 92/XII ante el Tribunal Constitucional, por tratarse de un «acto de naturaleza política que no posee la fuerza de obligar y cuya eficacia se agota en su mera adopción».

Considera, asimismo, el letrado del Parlamento de Cataluña que el apartado II.15 d) «presenta una dicción respecto de la cual se hace todavía más patente la falta de juridicidad». Dicho apartado no expresa más que «una voluntad referida a determinados valores (que en la tradición sociopolítica se asimilan al republicanismo)» y «un deseo de abolir la institución monárquica» por entenderla extraña «al principio democrático en tanto que ajena a la elección por sufragio e irresponsable en términos políticos ("caduca y antidemocrática")». Estima, en este sentido, que esas afirmaciones se producen en un contexto social en el que la opinión pública viene debatiendo abiertamente sobre la conveniencia de un cambio en el modelo de jefatura de Estado, habiéndose convocado, incluso, «referéndums informales en algunas universidades» y habiendo manifestado el propio presidente del Gobierno de España una opinión favorable a una «reforma agravada de la Constitución para suprimir la inviolabilidad de la institución». Por eso, califica de «increíble» e incluso de «hilarante» que «pueda llegarse a plantear que una resolución de este estilo, independientemente de que pueda compartirse, esté proponiendo una modificación de la forma política del Estado definida constitucionalmente (art. 1.3 CE), pues esta tiene sus cauces perfectamente establecidos en el título X de la Constitución (arts. 166 a 169 CE)».

Concluye, por todo ello, el letrado solicitando que se dicte sentencia en la que se declare «la plena constitucionalidad» de la resolución impugnada.

5. Mediante providencia de 16 de julio de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Planteamiento general de la impugnación.

El Gobierno impugna, por el cauce de los artículos 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), las letras c) y d) del apartado decimoquinto del epígrafe II de la Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de 11 de octubre de 2018, sobre la «priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia».

En el apartado de los antecedentes se ha dejado constancia del contenido de la resolución en su única versión oficial, en catalán, publicada en el «Butlletí Oficial del

Parlament de Catalunya» («BOPC») núm. 177, de 18 de octubre de 2018. Para una más adecuada comprensión del objeto de la impugnación planteada, dejaremos ahora constancia de la traducción al castellano de sus letras c) y d) (únicas impugnadas), efectuada por el abogado del Estado en su escrito rector, no cuestionada por la representación del Parlamento de Cataluña. La resolución tiene el siguiente contenido:

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

[...]

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

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

El abogado del Estado estima que el fragmento impugnado de la indicada resolución vulnera diversos preceptos constitucionales, en concreto el art. 1.3 CE, en cuanto que el Parlamento de Cataluña procede a una reprobación del jefe del Estado, que es ajena a sus competencias, así como los arts. 1.2, 1.3, 2, 9.1 y 168 CE, toda vez que se reafirma aquel en la continuación del proceso soberanista, tendente a la constitución unilateral de una república catalana. El letrado del Parlamento de Cataluña interesa, por su parte, la inadmisión de la impugnación, al considerar que la Resolución 92/XII, también en lo que se refiere al fragmento concretamente controvertido, carece de cualquier efecto jurídico y no es susceptible, por ello, de control jurídico-constitucional. Subsidiariamente, solicita la desestimación, por las razones que han sido ampliamente expuestas en los antecedentes.

2. Óbice de inidoneidad.

El Parlamento de Cataluña objeta la inidoneidad del presente proceso de impugnación de disposiciones autonómicas instado por el abogado del Estado porque entiende que los apartados de la resolución, que son objeto de la demanda, carecen de toda eficacia jurídica. En consecuencia, debemos analizar, primeramente, si concurre el óbice así formulado.

La cámara catalana plantea que los apartados impugnados se integran en una resolución parlamentaria aprobada por el Pleno en el ejercicio de su función de control e impulso de la acción política y de gobierno (art.55.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC), después de un debate general, celebrado al amparo de lo dispuesto en los arts.154 y ss del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC). Según refiere la contestación de la demanda, la resolución aprobada «constituye un acto parlamentario sin carácter normativo, cuya eficacia jurídica se reduce, por tratarse de una declaración dirigida a los ciudadanos, a un mero vehículo de expresión de una aspiración de la institución parlamentaria», careciendo del elemento de juridicidad necesario.

Por tanto, para el enjuiciamiento del óbice invocado, ha de partirse de la doctrina de este Tribunal que ha declarado que la idoneidad de una resolución «como posible objeto del proceso constitucional de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC» depende de los siguientes requisitos: «que posea naturaleza jurídica; que sea, además, manifestación de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma, esto es, que proceda de órganos capaces de expresar la voluntad de esta y no se presente como un acto de trámite en el procedimiento de que se trate; y, por último, que tenga, siquiera indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos» (SSTC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 2, y 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 2). El letrado del Parlamento de Cataluña reconoce en sus alegaciones que se cumplen los dos primeros requisitos, aunque objeta, como se ha destacado *supra*, el tercero de ellos, pues entiende que se trata de una declaración de

voluntad de carácter político, dirigida a los ciudadanos de Cataluña y sin eficacia jurídica alguna.

Así pues, dado que el alcance del óbice opuesto se limita a la no concurrencia de este último requisito, nos referiremos al mismo de modo exclusivo, en la común aceptación por las partes, de la que también participa este Tribunal, de que la resolución aprobada constituye un acto parlamentario de la cámara catalana, que posee naturaleza jurídica y recoge la expresión de la voluntad institucional de la comunidad autónoma sobre un determinado hecho o acontecimiento de relevancia pública.

Según la doctrina reiterada de este Tribunal (SSTC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 2, y 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 2), la impugnación de la resolución parlamentaria solo será admisible si, además de su carácter político, «pueden apreciarse en el acto impugnado, siquiera indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos. El simple enunciado de una proposición contraria a la Constitución, en efecto, no constituye objeto de enjuiciamiento por este Tribunal (ATC 135/2004, FJ 2, en iguales términos, ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 3, en recurso de amparo)». También, ha señalado que una resolución parlamentaria «es capaz de producir efectos jurídicos propios y no meramente políticos, pues aunque pudiera entenderse carente de efectos vinculantes sobre sus destinatarios –la ciudadanía, el Parlamento, el Gobierno y el resto de instituciones de la Comunidad Autónoma–, "lo jurídico –como afirmamos en la STC 42/2014 (FJ 2)– no se agota en lo vinculante"». (STC 259/2015, FJ 2).

Para determinar si las letras c) y d) impugnadas tienen o no aquella capacidad para producir efectos jurídicos a la que se refiere la doctrina de este Tribunal, es preciso acudir al examen de la ubicación sistemática y del contexto en el que aquellas se enmarcan, para después atender al enunciado de sus contenidos y poder así llegar a una conclusión sobre esta controversia suscitada. Comenzando por su ubicación sistemática, este Tribunal aprecia que las letras c) y d) impugnadas aparecen incluidas en la resolución 92/XII, apartado decimoquinto, epígrafe II, que fue aprobada en el curso de un debate de política general, celebrado en el Parlamento catalán al amparo de lo dispuesto en los arts. 155 y 156 RPC. Asimismo, el contexto en el que se sitúa la resolución de referencia es el propio de un debate de impulso de la acción política y de gobierno prevista en el art. 55.2 EAC, lo que así reconoce la propia representación del Parlamento de Cataluña.

El apartado decimoquinto, epígrafe II de la resolución 92/XII, encabezado por la rúbrica «instituciones y administraciones», recoge, de modo literal, que «[e]l Parlamento de Cataluña, en defensa de las instituciones catalanas y libertades fundamentales», en sus dos primeras letras no impugnadas [a) y b)], de una parte, «insta» a las instituciones del Estado a garantizar la convivencia, la cohesión social y la libre expresión de la pluralidad política en el Estado, al tiempo que reprueba los actos represivos contra la ciudadanía y condena las amenazas de aplicación del art. 155 CE, la ilegalización de partidos políticos catalanes, la judicialización de la política y la violencia ejercida contra los derechos fundamentales. De otro lado, también «insta» a las instituciones y partidos políticos catalanes al diálogo, al acuerdo y al respeto de las diferentes opciones políticas. A las anteriores le siguen las letras c) y d) impugnadas, cuyo contenido ha sido precedentemente reproducido.

La resolución de referencia, como así se destaca en la contestación de la demanda, fue aprobada por el Pleno del Parlamento de Cataluña en el curso de un debate «sobre la orientación política general del Gobierno», de conformidad con lo dispuesto en el art. 154.1 RPC. En su transcurso, los grupos parlamentarios presentaron diferentes propuestas de resolución entre las que se encontraba la posteriormente aprobada resolución 92/XII. Por tanto, esta resolución y lo que la misma contiene atiende a una finalidad, la de realizar una actividad previa de orientación y estímulo de la labor gubernamental, que es propia de cualquier órgano parlamentario, en la que expresa cuál es su decisión sobre un determinado tema de relevancia pública.

Incluida dentro de este apartado decimoquinto, la letra c), primera de las impugnadas, expresa la posición institucional de la Cámara catalana sobre el discurso

del rey Felipe VI, pronunciado el día 3 de octubre de 2017 y referido a los acontecimientos acaecidos en Cataluña en las fechas inmediatamente anteriores, particularmente los del día 1 de octubre, en que tuvo lugar un referéndum, suspendido en su celebración por providencia de 7 de septiembre de 2017 de este Tribunal, que había admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4334-2017, interpuesto por el presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento de Cataluña, 19/2017, de 6 de septiembre, llamada del «referéndum de autodeterminación», que lo había autorizado.

Sin entrar ahora a valorar el contenido de la referida letra c), se advierte que la resolución expone un juicio crítico de censura a la intervención del rey, para lo que utiliza los términos «rechaza» y «condena», al tiempo que se apoya en la consideración de que el monarca hizo una «justificación de la violencia por los cuerpos policiales el 1 de octubre de 2017», por lo que esta decisión del Parlamento contiene en sí misma, no solo una declaración política, como así lo pretende el letrado de la cámara catalana, sino que también encierra una decisión productora de efectos jurídicos; de una parte, porque la resolución, que fue aprobada en el curso de un debate de política general con las características propias que le confiere el art. 154.1 RPC, iba dirigida al Gobierno de la Generalitat y a los ciudadanos de Cataluña para darles a conocer cuál era la posición adoptada por el Parlamento sobre la intervención del rey. Y de otro lado, porque también les ponía a aquellos de manifiesto que la cámara se arrogaba una potestad de censura de aquel acto regio.

Aquella decisión, como las demás incluidas en el apartado decimoquinto, venían encabezadas por la misma rúbrica y habían sido adoptadas «en defensa de las instituciones catalanas y las libertades fundamentales», por lo que, además de expresar y hacer de público conocimiento el contenido de aquella decisión, en cuanto fruto de una voluntad política, estaba, también, encaminada a una finalidad que trascendía de la propia resolución, la de censurar la intervención del rey en unos hechos de extraordinaria relevancia pública, como los que habían tenido lugar el día 1 de octubre de 2017, con la carga peyorativa que conlleva el uso de términos tan expresivos como los de rechazar y condenar.

Por lo que se refiere a la letra d), igualmente impugnada, su texto guarda identidad de razón y de sentido con la anterior y no puede ser extraída del contexto general que enmarca el conjunto del apartado 15 de la resolución 92/XII. El texto de lo aprobado por el Parlamento en esta letra d), esto es la reafirmación del compromiso con los valores republicanos y la apuesta por la abolición de la monarquía como institución caduca y antidemocrática, no puede ser objeto de un análisis aislado e individual, como tampoco puede ser estudiada al margen de todo el conjunto del citado apartado decimoquinto de la resolución. Las expresiones utilizadas en esta letra d) solo pueden ser entendidas si son puestas en conexión con el juicio de censura a la intervención del rey, recogido previamente en la letra c).

El «rechazo» y la «condena» del rey y «su intervención en el conflicto catalán», con motivo de los hechos del 1 de octubre de 2017, lleva, en la lógica de la mayoría del Pleno de la cámara que aprobó la resolución, a entender, como consecuencia aparejada de lo anterior, que la institución monárquica que personifica el rey deba ser reputada como «caduca» y «antidemocrática». Si la mayoría de la cámara, con su voto aprobatorio de la resolución, ha mostrado su «rechazo» y «condena» al titular de la Corona, la «apuesta» por la «abolición» de la monarquía, personificada en el rey Felipe VI, constituye una extensión lógica de aquel juicio de censura. La conexión que este Tribunal aprecia entre ambas letras determina también que los mismos efectos jurídicos que hemos puesto de relieve en el análisis de la letra c) hayan de extenderse también a la letra d). Supuesto distinto del que ahora analizamos habría sido aquel en que el contenido de lo acordado, de similar o parecido enunciado al recogido en la letra d), hubiera figurado, o bien aisladamente en otra resolución diferente, o bien en un contexto distinto dentro de la misma resolución, que no guardara vinculación con el de la letra c), con el que acabamos de apreciar su conexión y unidad de sentido. En tales supuestos,

no tendría este Tribunal por qué llegar necesariamente a declarar inconstitucional y nulo su texto en cada caso. En este sentido, resulta pertinente recordar que los actos, acuerdos y resoluciones que apruebe una cámara legislativa, como es el Parlamento de Cataluña, emanan del órgano que encarna la representación de la voluntad popular y son expresión de la autonomía parlamentaria que caracteriza el contenido esencial de su naturaleza institucional.

En consecuencia, el óbice suscitado por la representación del Parlamento de Cataluña debe ser desestimado.

3. Consideraciones preliminares.

Despejado el óbice opuesto por la representación del Parlamento de Cataluña, aun debemos hacer una triple consideración preliminar, que ha de preceder al análisis de las cuestiones de fondo que suscita la demanda del abogado del Estado.

Dichas consideraciones preliminares tienen que ver, de una parte, con la figura del rey como titular de la Corona en un sistema de monarquía parlamentaria, porque resulta necesaria su correcta delimitación institucional dentro del entramado constitucional, para enjuiciar después el contenido y alcance de los concretos pasajes de la resolución parlamentaria impugnada. Del mismo modo, resulta obligado referirse, también, a la figura del rey y su relación con las comunidades autónomas, para finalizar con un análisis previo sobre la inviolabilidad y a la no sujeción a responsabilidad de la persona del rey, en cuanto que constituyen los presupuestos esenciales sobre los que se asienta la doble impugnación del abogado del Estado.

En este sentido, la representación del Gobierno de la Nación hace expresa cita de una relación combinada de preceptos de la Constitución, que comienza con los tres apartados del art. 1, en referencia a las definiciones básicas de nuestro Estado constitucional, continúa con la invocación del art. 2, que, a partir del reconocimiento de la unidad de España, conforma un Estado compuesto, integrado por nacionalidades y regiones; sigue con la mención del art. 56, apartados primero y tercero, para finalizar con el art. 168, que regula el procedimiento cualificado de revisión de la Constitución.

Sin embargo, a los efectos de la resolución de este proceso, debemos destacar, por el objeto y alcance del debate constitucional suscitado, que son los arts. 1.3 y 56.1 y 3 CE, los que deben ser motivo de nuestra primordial atención, porque estos preceptos conforman una estructura normativa que regula la figura del rey, en particular de su persona, dentro del diseño de monarquía parlamentaria que hace la Constitución, sobre el que hace recaer su decisión de censura el Parlamento de Cataluña.

a) El rey como titular de la Corona en una monarquía parlamentaria.

El art. 1.3 CE dispone que «la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria».

A partir del enunciado de este precepto, hemos de comenzar destacando que la monarquía parlamentaria deriva directamente de la Constitución, es configurada por ella y ha nacido del poder democrático del constituyente. El proceso constituyente fue fruto de un cambio político pactado y la monarquía debe su reconocimiento al consenso que integró posiciones políticas en una Constitución, donde la Corona fue una parte sustancial de ese pacto, en la medida en que calificó nuestro modelo de Estado como monarquía parlamentaria, en la que el rey ostenta la jefatura del Estado. La legitimación de ese modelo de Estado se debe a la aprobación del texto constitucional por parte de las Cortes Generales, así como del referéndum que la ratificó, dando aceptación a la monarquía.

La legitimidad de la monarquía trae causa de la Constitución. Precisamente, de diferentes preceptos de aquella, pero, particularmente, del que ahora es objeto de análisis, se desprende que el monarca no posee poder constituyente, porque radica este en el pueblo español, que es el único titular de la soberanía, de la que emanan todos los poderes del Estado; tampoco ostenta prerrogativas legislativas, ni es titular de la

potestad ejecutiva, como tampoco ejerce funciones jurisdiccionales. Sin embargo, constituye un símbolo de la unidad y permanencia del Estado. Así, el art. 56.1 CE, después de disponer que «el Rey es el Jefe del Estado», destaca, de modo inmediato, el simbolismo de su magistratura y el conjunto de las funciones constitucionales que le corresponden. El precepto también hace referencia expresa al carácter del rey como árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones, a su deber de asumir una posición neutral, por encima y más allá de los planteamientos y concretas iniciativas de las formaciones políticas.

Asimismo, el rey, como jefe del Estado, goza de una especial dignidad, pero no se sitúa jerárquicamente por encima de las instituciones, ni figura investido de potestades propias de supremacía para dictar decisiones vinculantes que se impongan a los poderes del Estado. Dispone de capacidad para promover o para perfeccionar iniciativas jurídicas (arts. 65 o 99.1 CE), pero no tiene posibilidad de adoptar por sí decisiones de poder o realizar los actos necesarios para su ejecución. Se sitúa, pues, en una posición *supra partes*, que le permite relacionarse con los poderes e instituciones del Estado facilitando el funcionamiento efectivo de estos, pero no interfiere en la dirección política.

En definitiva, la configuración constitucional de la monarquía parlamentaria así diseñada, permite al rey, en cuanto titular de la Corona, ostentar una posición de *auctoritas*, pero no de *potestas*, con las salvedades que la Constitución le atribuye (*v.gr.* arts. 65 y 99 CE). Esta configuración es la que delimita el marco de referencia necesario para poder enjuiciar más adelante los apartados impugnados de la resolución del Parlamento de Cataluña.

b) El rey y las comunidades autónomas.

El rey, como «Jefe del Estado», es el «símbolo» de la «unidad y permanencia» del propio Estado (art. 56.1 CE), por lo que se trata de una institución genuinamente estatal. Como puso de manifiesto la STC 5/1987, de 27 de enero, FJ 5, es, por la naturaleza estrictamente estatal de la institución, por lo que el monarca no interviene «dentro del ámbito de las Comunidades Autónomas en actos en que sí lo hace cuando del ámbito estatal se trata: Así –como se señala en las alegaciones– no sanciona las Leyes de las Comunidades. Tampoco nombra a los miembros de sus Consejos de Gobierno ni expide los decretos de éstos, ni realiza la convocatoria de las elecciones, ni convoca o disuelve las respectivas Asambleas legislativas, ni propone a éstas el candidato a Presidente de sus Consejos ejecutivos».

Sin embargo, el rey interviene en los actos que afectan a la comunidad autónoma en su dimensión de parte integrante del Estado, en particular en «el nombramiento de los presidentes de las comunidades autónomas, los cuales asumen no solo la suprema representación de la respectiva Comunidad, sino también la ordinaria del Estado en aquella, tal como declara el art. 152.1 de la Constitución». Como recordaba la referida STC 5/1987, «[d]icho nombramiento debe ser efectuado por el rey por imperativo constitucional (art. 152.1) y/o estatutario, con lo que se ha querido hacer visible el nexo por medio del cual la organización institucional de las Comunidades Autónomas se vincula al Estado, de cuya unidad y permanencia el art. 56 de la Norma fundamental define al Rey como símbolo».

De este modo, el ordenamiento constitucional sitúa al jefe del Estado en un plano que trasciende al de la actividad ordinaria de las instituciones autonómicas, ya que aquel no tiene ninguna intervención en el normal desenvolvimiento de estas, excepción hecha de los actos concretos en que se hace «visible la inserción en el Estado de la organización institucional de la Comunidad Autónoma», como es el caso del nombramiento de su presidente (STC 5/1987, de 27 de enero) y demás supuestos previstos expresamente en el bloque de constitucionalidad.

En la Constitución de 1978, ningún poder o institución autonómicos dispone de facultades o potestades de control político de los actos del jefe del Estado, que no interviene en la actividad ordinaria de aquellas, al proyectarse siempre sobre un plano de

actuación diferente, a nivel de todo el Estado, en el ejercicio de las funciones que constitucionalmente le están asignadas.

c) «Inviolabilidad y ausencia de responsabilidad» del rey.

El art. 56.3 CE completa el análisis de la figura del rey, dentro del sistema de monarquía parlamentaria diseñado por el constituyente. Este precepto dispone que «la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2».

La Constitución reconoce a la persona del rey una dual atribución. De una parte, la «inviolabilidad», que es la expresión de una declaración de naturaleza político-jurídica del constituyente, encaminada a subrayar la alta dignidad que corresponde al monarca como jefe del Estado, a lo que ha de añadirse un estatus particular y específico del titular de la Corona, que acompaña a su función constitucional, para garantizar y asegurar ambos aspectos característicos. Esta especial protección jurídica, relacionada con la persona y no con las funciones que el titular de la Corona ostenta, sitúa al rey al margen de la controversia política, erigiéndose en un privilegio de naturaleza sustantiva, que se halla unido a la posición que el monarca desempeña en nuestro modelo constitucional, en el que ejerce la más alta magistratura del Estado.

Por ello, la «inviolabilidad» preserva al rey de cualquier tipo de censura o control de sus actos; se hallan estos fundamentados en su propia posición constitucional, ajena a toda controversia, a la vista del carácter mayoritariamente debido que tienen. De otro lado, a la «inviolabilidad» se une la no sujeción a responsabilidad, en referencia a que no pueda sufrir la imposición de consecuencias sancionatorias por un acto que, en otro caso, el ordenamiento así lo impondría. Ambos atributos que el art. 56.3 CE reconoce al rey se justifican en cuanto condición de funcionamiento eficaz y libre de la institución que ostenta.

Por otro lado, esta especial protección jurídica que implican la inviolabilidad y la irresponsabilidad de la persona del rey, le garantizan una defensa eficaz frente a cualquier tipo de injerencia de los otros poderes del Estado, por los actos que aquel realice en el ejercicio de sus funciones constitucionales. El «refrendo» de los actos del rey, en la forma establecida en el art. 64 CE, por parte de las altas autoridades del Estado que se citan en el mismo, constituye un requisito de validez del acto y, al mismo tiempo, justificación del posible traslado de la responsabilidad, de tal manera que, «supone, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo del mismo art. 64, la asunción de la responsabilidad de los actos del rey por las personas que los refrenden». Además, la institución del refrendo aparece «caracterizada en nuestra Constitución por las siguientes notas: a) Los actos del Rey deben ser siempre refrendados, con la salvedad prevista en el propio art. 56.3; b) en ausencia de refrendo dichos actos carecen de validez; c) el refrendo debe realizarse en la forma fijada en el art. 64, y d) la autoridad refrendante en cada caso asume la responsabilidad del acto del Rey» (STC 5/1987, de 27 de enero, FJ 2).

En el sistema de monarquía parlamentaria de la Constitución de 1978, el rey no puede actuar autónomamente y carece, en principio, de facultades propias de decisión, por lo que no puede producir, por su sola voluntad, actos jurídicos vinculantes. Ello es consecuencia de que el monarca no es titular del ejecutivo, de modo que los actos de relevancia constitucional que lleven su declaración y firma requieren del concurso de otro órgano estatal y son de ejercicio reglado o debido, sin margen de discrecionalidad. Tal circunstancia de ausencia de responsabilidad es la que justifica la existencia del refrendo, que traslada la responsabilidad a las autoridades que refrenden aquellos actos.

En consecuencia, la inviolabilidad de la persona del rey y la ausencia de responsabilidad por sus actos, con traslado de esta a las autoridades del Estado que los refrenden, constituyen un sistema específico de protección jurídica frente a cualquier tipo de injerencia.

4. Análisis de fondo.

A partir de las anteriores consideraciones preliminares, debemos realizar ya el estudio de las concretas impugnaciones sostenidas por el abogado del Estado, así como de la argumentación de contrario que defiende la representación del Parlamento de Cataluña.

a) El abogado del Estado alega que las dos letras impugnadas de la Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, contienen una suerte de censura y reprobación de una actuación concreta del rey, la de su discurso pronunciado y difundido el día 3 de octubre de 2017 por distintos medios de comunicación, en relación con los hechos acaecidos en Cataluña en las fechas inmediatamente anteriores y, de modo particular, con los que se produjeron el día 1 de octubre de aquel año, para la que la institución representativa carece de atribuciones. Y, de otro lado, denuncia que los apartados impugnados de la resolución parlamentaria tienen la finalidad compartida de reactivar el llamado «procés» soberanista, cuyas manifestaciones jurídicas más relevantes han sido declaradas inconstitucionales y nulas por este Tribunal. Además, destaca que la aprobación de la resolución implica, por las características generales del procedimiento parlamentario seguido, la imposición al Gobierno autonómico de ciertos deberes de conducta, en el marco de la línea de acción política fijada por el Parlamento.

Por su parte, la representación del Parlamento de Cataluña, de ser rechazado el óbice de inidoneidad de las letras impugnadas de la Resolución 92/XII, que defiende por su afirmada carencia de efectos jurídicos, considera subsidiariamente que la demanda debe ser desestimada, porque aquellas letras recogen una declaración de voluntad de contenido político que se halla amparada por la libertad de expresión.

A partir de la determinación de las posiciones de las partes en este proceso, hemos de delimitar ahora el objeto de nuestro enjuiciamiento y, en concreto, adelantar ya que, en realidad, las dos impugnaciones denunciadas por el abogado del Estado están tan entrelazadas entre sí que no pasan de ser dos perspectivas de una misma pretensión impugnatoria, toda vez que, si la persona del rey es inviolable y está exenta de toda responsabilidad, tal consideración aboca, como consecuencia jurídica necesaria, a que ningún poder o institución pública disponga de potestad reconocida por la Constitución y las leyes para emitir un juicio de censura o reprobación por los actos de relevancia constitucional que el rey haya podido realizar.

Igualmente, es preciso descartar *ab initio* el juicio de intenciones, ligado a la supuesta continuación de actuaciones expresamente declaradas inconstitucionales por este Tribunal, que sostiene el abogado del Estado en relación con la letra d) impugnada, en el sentido de que la reafirmación del compromiso con los valores republicanos y la apuesta por la abolición de la monarquía que se recoge en su texto, permita deducir una pretensión por parte de la cámara catalana de hacer revivir la república independiente proclamada en su día de forma unilateral e ilegal, en primer lugar, porque, desde una perspectiva estrictamente formal, el cauce procesal que debería haber sido instado para actuar la impugnación así formalizada, debería haber sido el del incidente de ejecución de sentencia, como ya ha tenido ocasión de destacar este Tribunal cuando ha declarado que, «para preservar el carácter objetivo del control de constitucionalidad de las disposiciones y resoluciones objeto de impugnación mediante el cauce del título V LOTC, hemos de reservar este proceso a las infracciones objetivamente verificables de la Constitución y remitir el motivo de incumplimiento, por su matiz subjetivo, a los incidentes de ejecución del artículo 92 LOTC» (STC 136/2018, de 13 de diciembre, FJ 4). De otro lado, desde una visión material de la cuestión, tampoco la demanda del abogado del Estado ha señalado ningún término del texto de las letras c) y d) que apunte a la idea de que ambos apartados de la resolución han podido pretender la reviviscencia del procés. Además, la lectura de su enunciado tampoco revela expresión alguna que permita fundadamente deducir tal pretensión. En consecuencia, los argumentos de la demanda en relación con este extremo deben quedar descartados para la realización del juicio de constitucionalidad al que este Tribunal ha sido instado.

Seguidamente, es preciso analizar el argumento de la representación del Parlamento de Cataluña, que propugna la desestimación de la demanda como opción subsidiaria de la inicial de inadmisión anteriormente rechazada, en el entendimiento de que las decisiones del pleno de la cámara recogidas en las letras c) y d), constituyen meras declaraciones de carácter político, que se hallan amparadas por el ejercicio de la libertad de expresión. Tampoco es posible acoger esta argumentación, toda vez que la fuente constitucional de legitimación de la resolución adoptada, en cuanto exterioriza, como ya se ha dicho, el ejercicio de una pretendida función de censura de un acto concreto del jefe del Estado, no puede, como pretende el Parlamento de Cataluña en sus alegaciones, estar fundamentada en la libertad de expresión de los parlamentarios que la hayan apoyado y aprobado.

Una resolución que constituye la manifestación de voluntad de una institución difiere completamente de la libre expresión que, en el seno del debate democrático, de opiniones y juicios de valor puedan hacer los ciudadanos o los parlamentarios, en el caso de que éstos, en el curso de los debates o en relación con el ejercicio de sus funciones parlamentarias, expresen sus ideas, opiniones o juicios de valor, sobre las diferentes cuestiones que surjan en la vida social, pues, en tales casos, la puesta en el conocimiento público de aquellos gozarán de la protección constitucional que les depara el art. 20.1 a) CE.

Sin embargo, cuando es el Pleno de un órgano legislativo, como es el caso del Parlamento de Cataluña, el que, por vía de resolución aprobada conforme a las normas procedimentales que establece su reglamento orgánico, adopta una decisión y toma posición ante un determinado hecho de relevancia pública, tal decisión constituye la expresión de la voluntad de una institución del Estado. Como tal, no supone el ejercicio de una libertad o derecho fundamental, sino el de una competencia, atribución o función. En otras palabras: «[los] poderes públicos tienen competencias y potestades fiduciarias, pero no, con carácter general, derechos fundamentales (STC 175/2001, de 26 de julio, FFJJ 4 a 8), entendidos como garantías de 'libertad en un ámbito de la existencia'» [STC 111/2017, de 5 de octubre, FJ 5 b), citando las SSTC 25/1985, de 14 de julio, FJ 5, y 81/1998, de 2 de abril, FJ 2].

Sólo con valor puramente instrumental y con carácter excepcional ha aceptado este Tribunal que un poder público pueda invocar a su favor un derecho fundamental, como ha sido, en concreto, el caso del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 175/2001, de 26 de julio, FJ 5), pues un derecho fundamental es, por concepto, una titularidad individual que limita la capacidad de injerencia del poder público y no lo contrario, esto es, un título por el que un poder público pueda llevar su capacidad de actuación más allá del ámbito de atribuciones que jurídicamente le corresponde. En consecuencia, tampoco es posible acoger, *ab initio* y como consideración preliminar, la alegada invocación del ejercicio de la libertad de expresión, como fundamento legitimador de las decisiones asumidas por el Pleno del Parlamento de Cataluña, para instar la desestimación de la demanda formalizada por el Gobierno de la Nación.

Por último, ya hemos destacado *supra* que el análisis de las letras c) y d) debe hacerse de manera conjunta, porque el contenido de las decisiones parlamentarias allí expresado guarda una unidad de sentido, al recoger expresiones que encuentran una conexión entre ellas. Sin perjuicio de desarrollar después este razonamiento, podemos adelantar ya que el texto de la letra d) no es más que una consecuencia lógica de lo que se afirma en la anterior; al rechazo y a la condena del rey por su actuación, sigue como corolario la declarada reafirmación del compromiso con los valores republicanos y la apuesta por la abolición de la monarquía, en cuanto institución «caduca y antidemocrática». La ubicación de este apartado de la resolución, a continuación del anterior y conectado al mismo, pues sigue la misma línea discursiva de rechazar la figura del rey, en cuanto titular de la Corona, que, a su vez, encarna en su persona a la institución monárquica, permite deducir que su contenido lo que pretende es ahondar aún más en ese juicio de condena y rechazo del rey, que intervino en los hechos a los que se refiere el texto de la letra c).

Pues bien, es a partir de este planteamiento inicial y de las consideraciones expuestas como deberemos desarrollar nuestro enjuiciamiento, toda vez que los apartados impugnados de la resolución 92/XII reflejan el contenido de sendas decisiones adoptadas por la mayoría del pleno de la cámara catalana, que ha asumido la iniciativa institucional de emitir un juicio de censura y rechazo de una determinada actuación del jefe del Estado, al tiempo que ha emitido, también, un juicio de valor sobre la institución de la monarquía que aquel ostenta y de la que es su titular, que debe ser puesto en relación con la citada expresión de rechazo y condena.

b) El análisis del contenido de las dos letras impugnadas, como hemos dicho anteriormente, no puede prescindir del contexto en que estas han sido enmarcadas, ni tampoco del encabezamiento del apartado decimoquinto al que pertenecen, pues ambas han sido adoptadas «en defensa de las instituciones catalanas y las libertades fundamentales», lo que, desde la perspectiva del Parlamento que aprobó esta resolución, lo que hace es transmitir al público conocimiento del ciudadano y del resto de las instituciones catalanas la existencia de una situación de conflicto institucional entre la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Estado [utiliza los términos «conflicto catalán» en la letra c)] y que el Parlamento catalán debe actuar «en defensa» de las instituciones de la primera y de las libertades fundamentales, sin mayor precisión.

La letra a) del apartado decimoquinto (no impugnada) comienza instando a las instituciones del Estado y únicamente a estas, a «garantizar la convivencia, la cohesión social y la libre expresión de la pluralidad política en el Estado», al tiempo que «reprueba» y «condena» determinados actos que imputa de modo exclusivo al Estado, toda vez que solo menciona a este en la citada letra a): «actos represivos contra la ciudadanía», «condena» de las «amenazas de aplicación del 155 de la Constitución», «ilegalización de partidos políticos catalanes», «judicialización de la política» y «violencia ejercida contra los derechos fundamentales». En cambio, en la letra b), la cámara catalana solamente «insta» a instituciones y partidos políticos catalanes al diálogo, al acuerdo y al respeto de la pluralidad política de los catalanes, pero no hace ninguna valoración, ni recoge actuación alguna por parte de aquellos, que haya podido afectar a la convivencia y a la cohesión social, como tampoco les hace responsables de tener que contribuir a «garantizar» dicha convivencia o cohesión social, que es lo que sí ha hecho previamente al dirigirse a las instituciones del Estado.

Junto a las anteriores, las letras c) y d) impugnadas, como, seguidamente, analizaremos, se dirigen contra determinada actuación del rey y contra la monarquía de la que aquel es su titular. Por tanto, de las cuatro decisiones tomadas por el Parlamento de Cataluña en este apartado decimoquinto [letras a) a d)], tres de ellas [a), c) y d)] están concebidas como mecanismo de reacción «defensiva» frente al Estado, no solo porque el encabezamiento del apartado así lo acredita, «en defensa de las instituciones catalanas», sino porque, como se refleja en la letra a), los actos que, a su parecer, han causado aquella situación de conflicto que es necesario superar son los que así se enumeran, de modo exclusivo, en aquella letra a) y, como tendremos ocasión de analizar más adelante, en las dos letras c) y d) impugnadas.

La llamada a «garantizar» la «convivencia», la «cohesión social» y la «libre expresión de la pluralidad política en el Estado», que, de modo exclusivo, dirige a las instituciones del Estado, no a las de la Comunidad Autónoma de Cataluña, a las que, junto a los partidos políticos catalanes, únicamente apela al «diálogo», al «acuerdo» y al «respeto a la pluralidad», pero no a «garantizar» aquel marco social de convivencia, solo es concebible, desde la perspectiva de las decisiones tomadas por la Cámara catalana en este apartado decimoquinto, si, como se ha anticipado, percibe esta una situación de conflicto institucional entre el Estado y Cataluña, de la que sería único causante el Estado y sus instituciones, entre las que se encontraría la Corona. Por eso, el Parlamento afirma actuar «en defensa» de las instituciones catalanas y de las libertades fundamentales, que considera comprometidas por la actuación de aquel.

La referencia a esta problemática política y social en la que se sitúa el apartado decimoquinto de la resolución 92/XII y el expresado contexto de reacción «defensiva» en

el que se adoptan las decisiones del citado apartado, son los aspectos que deben ser tomados en consideración para el estudio de los contenidos de las letras c) y d) impugnadas.

c) Por lo que atañe a la decisión recogida en la letra c), comienza esta con el texto de dos verbos que incluyen un contenido extraordinariamente expresivo. La resolución destaca que el Parlamento de Cataluña «rechaza» y «condena» la intervención del rey. El primero de los términos, según el diccionario de la Real Academia Española y, en función del contexto en que se inserta, significa «contradecir lo que alguien expresa o no admitir lo que propone u ofrece», así como «mostrar oposición o desprecio a una persona, grupo, comunidad, etc.». Por su parte, el de «condena», según el mismo diccionario, contiene una carga de valoración peyorativa aún más intensa que el anterior, al suponer, entre otros, el de «reprobar una doctrina, unos hechos, una conducta etc., que se tienen por malos y perniciosos».

La utilización de ambos términos entraña, pues, un doble juicio de contradicción u oposición hacia una persona, en este caso la del rey, al tiempo que una reprobación de unos hechos y de una conducta o intervención (discurso del día 3 de octubre de 2017) que aquel adoptó en relación con los mismos. Se trata, pues, de una declaración formal en la que el Parlamento de Cataluña toma posición institucional emitiendo un juicio de valor que es contrario a la configuración constitucional de la institución de la Corona.

Si anteriormente hemos destacado que el ordenamiento constitucional sitúa al rey como jefe del Estado y símbolo de la unidad y permanencia del Estado (art. 56.1 CE) y que, dentro del ámbito propio de un sistema de monarquía parlamentaria, se mantiene totalmente ajeno a toda controversia política, al margen de los diferentes poderes públicos y, por tanto, en un plano diferente al del resto de las instituciones del Estado (en el caso de autos, las autonómicas de Cataluña), no teniendo ninguna intervención en su normal desenvolvimiento, excepción hecha de los actos concretos en que se hace visible la inserción en el Estado de la organización institucional de la Comunidad Autónoma, habrá que concluir, primeramente, que aquellas afirmaciones de «rechazo» y «condena» al rey son contrarias al art. 1.3 y 56.1 CE, que determinan el estatus constitucional del monarca. Según ha declarado este Tribunal, «la persona del Rey "no está sujeta a responsabilidad", al requerir sus actos de refrendo "siempre" (salvo el supuesto que excepciona la Constitución, de nula incidencia en lo que aquí interesa), según dispone la Constitución (art. 56.3); y [...] porque su estatus lo regula la Norma Fundamental (caracterizándole como "símbolo de la unidad y permanencia" del Estado y confiándole el arbitrio y moderación del funcionamiento regular de las instituciones: art. 56.1) en orden a asegurarle una posición de neutralidad respecto de la contienda política, posición que le hace acreedor de un respeto institucional cualitativamente distinto al de las demás instituciones del Estado» (ATC 213/2006, de 3 de julio, FJ 6).

Además, tal decisión de la Cámara autonómica ha sido adoptada fuera del ámbito propio de sus atribuciones, que son las que le confieren la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su propio reglamento orgánico, que no le reconocen ninguna potestad de censura o reprobación de los actos regios.

Pero es que, en segundo lugar y paralelamente a lo anterior, si hemos señalado, además, que la persona del rey es inviolable y está exenta de toda responsabilidad por sus actos (art. 56.3 CE), cualquier decisión institucional de un órgano del Estado, en este caso del Parlamento de Cataluña, que pretenda emitir aquel doble juicio de contradicción u oposición, así como de reprobación, en los términos antedichos, hacia la persona del rey, resultará contrario al mencionado estatus constitucional del monarca, pues la imputación de una responsabilidad política y la atribución de una sanción, igualmente política, en forma de «rechazo» y de «condena» a una persona a la que la Constitución le confiere la doble condición de inviolabilidad y de exención de responsabilidad, contraviene directamente el art. 56.3 CE, porque supone desconocer este estatus que la Constitución le reconoce al rey, al atribuirle una responsabilidad que es incompatible con su función constitucional.

Así pues, la decisión adoptada por la mayoría del Pleno del Parlamento de Cataluña recogida en la precitada letra c) de la resolución 92/XII, de 11 de octubre de 2018, es contraria a la configuración constitucional del rey, establecida en los arts. 1.3 y 56.1 CE, así como a la inviolabilidad y a la exención de responsabilidad de la persona del monarca prevista en el art. 56.3 CE, por lo que debe ser declarada inconstitucional y nula.

d) La letra d), igualmente impugnada, sigue la misma línea de continuidad lógica que las anteriores del apartado decimoquinto y, de modo particular, expresa unidad de sentido con la decisión recogida en la letra c). Si en la indicada letra c) la mayoría del Pleno de la cámara ha plasmado su «rechazo» y «condena» de la intervención del monarca en el «conflicto catalán» y «su justificación de la violencia por los cuerpos policiales el día 1 de octubre de 2017», el contenido de esta letra c) mantiene una conexión lógica con el de la d), que es una consecuencia del anterior juicio de valor.

Cuando el Parlamento catalán se «reafirma» en un modelo republicano de Estado y «apuesta» por la abolición de la monarquía, por reputarla como una «institución caduca y antidemocrática», tal afirmación no puede ser extraída del contexto en que se ha incluido, para analizarla aisladamente y entender que es una mera declaración de voluntad política, individualizada y separada del resto de este apartado decimoquinto, porque se ubica en un conjunto de cuatro letras, de las que tres hacen referencia a las instituciones del Estado, la primera, en los términos analizados *supra*, y la tercera, inmediatamente anterior a la que ahora estudiamos, que se dirige frontalmente contra un determinado acto del rey, con motivo de la situación de «conflicto» [así viene recogido este término en la letra c)] que la institución catalana afirma que existe entre el Estado y Cataluña, al que censura con términos peyorativos respecto del «posicionamiento» que aquel adopta ante aquel conflicto.

Lo que hace la letra d) es «reafirmar su compromiso con los valores republicanos», esto es reforzar, de una parte, su preferencia por el sistema republicano, pero, al propio tiempo, también su rechazo y condena a la institución monárquica, en cuanto que es ostentada por el titular de la Corona, que previamente ha sido objeto de aquel juicio de rechazo y condena.

No se trata, como dice la representación del Parlamento de Cataluña, de un mero *desideratum* o de una declaración de voluntad política que no va más allá de este deseo, precisamente porque el contexto en el que se enmarca excluye toda posibilidad de aceptar esta valoración. Si la letra c) expresa con la contundencia que lo hace su rechazo y condena al rey por su «posicionamiento» en el conflicto catalán y por su «intervención» del día 3 de octubre de 2017, el corolario lógico a este planteamiento será también el rechazo de la institución monárquica que aquel representa y de la que es su titular. La «apuesta por la abolición» de la monarquía se tiene que interpretar también en ese contexto de rechazo y condena que se ha anticipado. La letra d) hace extensivo el juicio de reprobación dirigido contra el rey, también a la Corona y al sistema constitucional de monarquía parlamentaria que aquel representa.

En definitiva, la letra d) del apartado decimoquinto, epígrafe II de la resolución 92/XII, de 11 de octubre del Parlamento de Cataluña debe ser también declarada inconstitucional y nula, por resultar contraria al art. 1.3 en relación con el art. 56.1 CE.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

ha decidido

Estimar la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) núm. 5813-2018, promovida por el Gobierno de la Nación, en relación con las letras c) y d) del apartado decimoquinto del epígrafe II de la Resolución 92/XII del Parlamento de

Cataluña, de 11 de octubre de 2018, sobre la priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia. En consecuencia, procede declarar dichas letras c) y d) inconstitucionales y nulas.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de julio de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—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.