

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**7116** *Sala Primera. Sentencia 14/2026, de 23 de febrero de 2026. Recurso de amparo 8238-2022. Promovido por don Carlos Carrizosa Torres y otros cinco diputados más del Grupo Parlamentario Ciudadans del Parlamento de Cataluña, en relación con los acuerdos de la mesa de la Cámara por los que se calificaron y admitieron a trámite diversas propuestas de resolución formuladas en el debate sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes: admisión a trámite de propuestas parlamentarias que incumplen manifiestamente el deber de acatar lo decidido por el Tribunal Constitucional.*

ECLI:ES:TC:2026:14

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y los magistrados y magistradas don Ricardo Enríquez Sancho, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don Juan Carlos Campo Moreno y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 8238-2022, promovido por don Carlos Carrizosa Torres, don Ignacio Martín Blanco, doña Marina Bravo Sobrino, don Joan García González, doña Anna Grau Arias y don Matías Alonso Ruiz, diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Ciudadans del Parlamento de Cataluña, representados por el procurador de los tribunales don José Luis García Guardia y asistidos por el abogado don Carlos Carrizosa Torres, contra los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 28 y 29 de septiembre de 2022 por los que se calificaron y admitieron a trámite diversas propuestas de resolución formuladas en el debate sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y, subsiguientemente, contra la desestimación de la solicitud de reconsideración presentada. Ha comparecido el Parlamento de Cataluña. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 13 de diciembre de 2022, el procurador de los tribunales don José Luis García Guardia, en nombre y representación de las diputadas y diputados recurrentes reseñados en el encabezamiento, con la asistencia letrada del abogado don Carlos Carrizosa Torres, interpuso recurso de amparo contra las siguientes resoluciones del Parlamento de Cataluña, cuyo texto íntegro

aparece publicado en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» (núm. 395, de 30 de septiembre de 2022):

a) Acuerdo de 28 de septiembre de 2022, por el que se admiten a trámite determinadas propuestas de resolución en el marco del «Debat sobre l'orientació política general del Govern»:

(i) Propuesta de resolución núm. 1: El dia 1 d'octubre, els catalans vam decidir constituir Catalunya en un estat independent en forma de república; presentada por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya (registro núm. 72800).

(ii) Propuesta de resolución núm. 2: Preparem-nos; presentada por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya (registro núm. 72883).

(iii) Propuesta de resolución núm. 3: Expliquem-nos; presentada por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya (registro núm. 72884).

(iv) Propuesta de resolución núm. 3: En defensa de la república catalana; presentada por el Grupo Parlamentario Esquerra Republicana de Catalunya (registro núm. 72808).

(v) Propuesta de resolución núm. 15: Independència per canviar-ho tot i canviar-ho tot per la independència; presentada por el Grupo Parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Un Nou Cicle per Guanyar (registro núm. 72793 y 73083).

b) Acuerdo de 29 de septiembre de 2022, por el que se desestima la solicitud parcial de reconsideración presentada por el portavoz del Grupo Parlamentario Ciutadans.

c) Todas las decisiones y actuaciones del presidente del Parlamento de Cataluña tendentes a hacer efectivos dichos acuerdos.

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

a) El 28 de septiembre de 2022, durante el desarrollo en el Parlamento de Cataluña del «Debat sobre l'orientació política general del Govern», la mesa calificó y admitió a trámite, entre otras, diversas propuestas de resolución formuladas por distintos grupos parlamentarios.

El siguiente día, 29 de septiembre, el portavoz del Grupo Parlamentario Ciutadans solicitó a la mesa la reconsideración parcial de la decisión de admisión a trámite, por entender que el contenido de algunos pasajes de las propuestas de resolución antes reseñadas eran contrarios a la Constitución y a diversas resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional, razón por la cual, la mesa debía haber inadmitido su tramitación para el debate en Pleno.

Los pasajes de las propuestas de resolución cuestionados en la demanda de amparo, que habían sido previamente objeto de solicitud de reconsideración ante la mesa del Parlamento de Cataluña, son los siguientes:

(i) De la propuesta de resolución núm. 1 presentada por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, El dia 1 d'octubre, els catalans vam decidir constituir Catalunya en un estat independent en forma de república:

«El Parlament de Catalunya constata:

(1) El referèndum d'independència de Catalunya celebrat l'1 d'octubre de 2017 [...] [v]a ser, en conseqüència, un referèndum legal i legítim, així com el resultat a favor de convertir Catalunya en un estat independent en forma de república. Un referèndum que legitima la unilateralitat i la desobediència per tal d'assolir un escenari de resolució democràtica del conflicte i, assolir la independència i construir la república.»

(ii) De la propuesta de resolución núm. 2 presentada por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, Preparem-nos:

«(1) El Parlament de Catalunya insta el govern perquè les diferents conselleries, desenvolupant les competències pròpies, segueixin desplegant plans específics per tal de reduir la dependència de les estructures polítiques i econòmiques de l'Estat espanyol, a augmentar la sobirania de Catalunya en tots els camps, i a preparar-nos per exercir el dret a l'autodeterminació.

[...]

(3) El Parlament insta la Conselleria d'Economia i Hisenda a:

(a) [E]nfortir la sobirania econòmica, fiscal i financera de la Generalitat de Catalunya preparant l'Agència Tributària de Catalunya per recaptar tots els impostos, així com generant les millors condicions per al retorn de la Generalitat de Catalunya als mercats financers que li permeti reduir la dependència del Fons de Finançament de l'Estat.

[...]

(4) El Parlament de Catalunya constata, en base al context polític actual i la situació de vulneració sistemàtica de drets, la necessitat imperant que el Departament d'Acció Exterior i Govern Obert de la Generalitat disposi de la capacitat i dels recursos per actuar amb veu pròpia al món, desenvolupant una visió de l'acció exterior des de l'òptica catalana que ens situï com a socis fiables i de prestigi, i alhora seguir treballant per trobar aliats internacionals que ens reconeixin com a un nou Estat el dia que esdevinguem independents.

[...]

(7) El Parlament de Catalunya insta el Govern de Catalunya a:

[...]

(b) [P]osar les bases organitzatives per la preparació d'un eventual procés constituent per assegurar la participació de tota la societat catalana que s'hi senti interessada.»

(iii) De la propuesta de resolución núm. 3 presentada por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, Expliquem-nos:

«(7) El Parlament de Catalunya reconeix la tasca d'internacionalització de la realitat nacional de Catalunya que realitzen el Govern de la Generalitat –sota l'impuls i el lideratge del Departament d'Acció Exterior i Govern Obert–.»

(iv) De la propuesta de resolución núm. 3 presentada por el Grupo Parlamentario Esquerra Republicana de Catalunya, En defensa de la república catalana:

«(3) El Parlament reconeix el referèndum de l'1 d'octubre com una fita clau en la defensa de democràcia i l'autodeterminació del poble de Catalunya i es reafirma en què els valors de l'10, així com el 30, com són l'empoderament ciutadà, la complicitat entre institucions i ciutadania, la capacitat mobilitzadora, l'estratègia compartida i la fermesa en la defensa de les urnes i la democràcia, marquen la direcció a seguir per construir definitivament la república catalana.

(4) És per tot això, que el Parlament de Catalunya manifesta el compromís inequívoc per treballar i assolir la república catalana a través de l'exercici democràtic.»

(v) De la propuesta de resolución núm. 15, presentada por el Grupo Parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Un Nou Cicle per Guanyar, Independència per canviar-ho tot i canviar-ho tot per la independència:

«I, en conseqüència, insta el Govern de la Generalitat de Catalunya a:

(2) Actuar amb sobirania, més enllà dels límits constitucionals i estatutaris, i més enllà de les restriccions imposades per les institucions polítiques i judicials de l'Estat, en la garantia dels drets socials bàsics de la majoria de la població: habitatge, subministraments bàsics, alimentació, transport, comunicacions, salut, educació i cultura.

[...]

(4) No cooperar en l'estabilització de les institucions de l'Estat i rebutjar "l'agenda del retrobament" proposada pel Govern Espanyol i avalada per les organitzacions patronals, i encetar un nou cicle polític de conflicte i ruptura amb l'Estat en la defensa del dret a l'autodeterminació, l'amnistia i els drets socials de la població catalana.»

b) En el debate previo a la decisión de la mesa se produjo la explícita oposición de la vicepresidenta segunda y del secretario primero de dicho órgano a la admisión a trámite de la propuesta de resolución núm. 1, y la abstención sobre la propuesta de resolución núm. 2, ambas del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya.

En relación con la primera de ellas, el letrado mayor del Parlamento de Cataluña hizo expresa advertencia a los integrantes de la mesa de que, en su opinión, podría entenderse que no se adecuaba dicha decisión a la STC 259/2015, de 2 de diciembre (que declaró la nulidad de 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) ni a otras resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en los nueve incidentes de ejecución de esta sentencia, así como a la STC 114/2017, de 17 de octubre (que declaró la nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación), en la medida en que se hacía un reconocimiento expreso de la legalidad y legitimidad del referéndum del 1 de octubre, así como de la soberanía del pueblo catalán, y la utilización de la vía unilateral y la desobediencia para alcanzar la independencia. Finalmente, el letrado mayor del Parlamento manifestó que la propuesta de resolución núm. 1 del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya apelaba al ejercicio de la soberanía con el fin de defender los derechos políticos. Por todo lo expuesto concluyó, que cabía interpretar que la propuesta de resolución podría incumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional mencionadas.

El letrado mayor también quiso hacer constar que de los términos de las propuestas de resolución núm. 2 del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, y núm. 15 del Grupo Parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Un Nou Cicle per Guanyar, se podría interpretar que constituyen la expresión de un objetivo político y no un reconocimiento con eventuales efectos jurídicos o un ejercicio unilateral del derecho a la autodeterminación que se pretenda llevar a cabo al margen de los procedimientos constitucionales. En consecuencia, en tanto que hay que garantizar el derecho fundamental de participación política de quienes integran el Parlamento de Cataluña (art. 23.2 CE), se puede interpretar que no supondrían un incumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional.

c) El siguiente día, 29 de septiembre de 2022, el portavoz del Grupo Parlamentario Ciutadans presentó a la mesa un escrito de reconsideración de la decisión de admisión, en el que se cuestionaba el contenido de las propuestas de resolución y pasajes de su contenido que, entre otros, constituyen el objeto del presente recurso de amparo.

Se argumentó en la solicitud que existe la obligación de todos los poderes públicos de cumplir lo resuelto por el Tribunal Constitucional, lo que implica que los órganos y autoridades del Parlamento de Cataluña, incluidos los miembros de la mesa, deben impedir o paralizar cualquier iniciativa que tenga por efecto o intención eludir o ignorar

los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Se añadió que el Tribunal, en reiteradas ocasiones, ha recordado que la soberanía del Estado democrático y social de Derecho español recae sobre todos los ciudadanos del mismo. También, que ha determinado que no cabe que el Parlamento de Cataluña se arrogue facultades y/o competencias sobre un derecho a la autodeterminación no reconocido en la Constitución, o una atribución de soberanía no reconocida en ella. En tal medida, se afirma, estos comportamientos suponen graves e insalvables vulneraciones de la Constitución, al privar, entre otros, al conjunto de la ciudadanía de España de su soberanía.

La solicitud de reconsideración señala, también, que las autoridades parlamentarias han sido explícitamente advertidas y especialmente requeridas, de su obligación de colaborar con el Tribunal Constitucional, lo que conlleva que la mesa debiera presentar reparo explícito a la admisibilidad a trámite de iniciativas intencionadamente formuladas para eludir y/o ignorar diversos y reiterados pronunciamientos del Tribunal Constitucional. En este sentido, recuerda los términos empleados en las advertencias y requerimientos, en los que se establece su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada, absteniéndose de iniciar, tramitar, informar o dictar acuerdo alguno en orden a la ejecución de las previsiones contenidas en la ley impugnada o que promuevan o tramiten actuación y norma alguna dirigida a tal fin, apercibiéndoles de la nulidad radical de tales actuaciones y de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de desobediencia de dicho requerimiento. Añade que dichas autoridades no pueden ignorar que poseen un deber de especial diligencia para impedir la tramitación de cualquier iniciativa que pretenda dejar sin efecto las resoluciones del Tribunal Constitucional. Por último, concluye que resulta inexplicable la actitud omisiva en la que se sitúan quienes, conociendo las advertencias y obligaciones que sobre ellos recaen, no realizan las pertinentes advertencias a los miembros de la mesa.

d) En su reunión del mismo día 29 de septiembre de 2022, mediante resolución motivada, la mesa desestimó la petición de reconsideración del Grupo Parlamentario Ciutadans, señalando que aceptar la solicitud de inadmisión a trámite de las propuestas de resolución cuestionadas limitaría el debate político, vulnerando los derechos fundamentales de los diputados a su libertad de expresión y participación política, lo que significaría desconocer las obligaciones internacionales contraídas por el Estado español, específicamente en relación con los contenidos de los convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos a los que se refieren; la mesa añadió que limitar el debate sobre las resoluciones propuestas sería un ataque a la soberanía del Parlamento de Cataluña, que afirman inviolable.

e) El 30 de septiembre de 2022, tras la desestimación por la mesa de la solicitud de reconsideración solicitada, el Pleno del Parlamento de Cataluña sometió a debate y tomó en consideración las propuestas de resolución reseñadas, incorporando en parte su contenido a la resolución 482/XIV del Parlamento de Cataluña, de 30 de septiembre de 2022, sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

3. La demanda de amparo justifica su especial trascendencia constitucional en la naturaleza parlamentaria del amparo solicitado y el perjuicio que la actuación cuestionada produce en los derechos fundamentales de representación y participación política de aquellos diputados que, por considerarla inconstitucional y contraria a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, no comparten el contenido de los apartados de las propuestas de resolución reseñadas en el anterior antecedente, y que son los únicos cuestionados en la petición de amparo.

Específicamente se sostiene:

(i) La propuesta de resolución núm. 1 del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya es contraria a las SSTC 42/2014, de 25 de marzo, 259/2015 y 114/2017, así como a la STC 228/2016, de 22 de diciembre, en lo que se refiere al reconocimiento de la soberanía del pueblo catalán.

(ii) La propuesta de resolución núm. 2 del mismo grupo parlamentario se opondría a la STC 52/2017, de 10 de mayo, sobre los planes ejecutivos para la preparación de las estructuras del Estado y de las infraestructuras estratégicas, y a la STC 135/2020, de 23 de septiembre, en cuanto propugna una acción exterior propia, desvinculada de la acción exterior del Estado español. También se opondrían, la referencia a la necesidad de sentar las bases para un proceso constituyente (STC 42/2014), así como la referencia a la existencia de una «realidad nacional catalana».

(iii) La propuesta de resolución núm. 3 del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya sería también contraria a los pronunciamientos de la citada STC 42/2014, en tanto toma como presupuesto la existencia de una «realidad nacional» derivada de una inexistente soberanía del pueblo de Cataluña que la jurisprudencia constitucional ha declarado inconstitucional.

(iv) En cuanto a las propuestas de resolución núm. 3 del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana de Catalunya y núm. 15 del Grupo Parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Un Nou Cicle per Guanyar, se opondrían a los pronunciamientos de este tribunal por los que fueron anuladas las denominadas leyes de desconexión y de declaración unilateral de independencia (SSTC 114/2017 y 124/2017, de 8 de noviembre), en cuanto ponen en valor la consulta popular ilegal realizada el 1 de octubre de 2017, su resultado, y la pretensión de independencia unilateral como objetivo a alcanzar al margen de la Constitución y de las previsiones estatutarias, dado que el Parlamento de Cataluña no puede dar valor a un acto anulado por el Tribunal Constitucional, a la vista del vicio de inconstitucionalidad que fue apreciado en su momento.

Recuerdan los recurrentes que el objeto y fundamento de la impugnación en amparo se apoya en la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el contenido del *ius in officium* parlamentario y el derecho de los ciudadanos a la participación política a través de sus representantes (SSTC 10/2018, de 5 de febrero; 46/2018 y 47/2018, de 26 de abril, entre otras). De su contenido, según se alega, se deriva la obligación de la mesa de inadmitir cualquier iniciativa que sea contraria a las resoluciones del Tribunal Constitucional, máxime cuando existe un apercibimiento expreso a sus miembros de que no pueden hacerlo. Cita en apoyo de su pretensión de amparo el contenido justificativo de las SSTC 107/2016 a 109/2016, de 7 de junio, relativas a la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015.

Concluye la demanda señalando que la mesa de la Asamblea, al desplegar la función de calificación y admisión, ha vulnerado la obligación previa de no contravenir sus resoluciones impuesta por el Tribunal Constitucional, con la consiguiente afectación negativa al *ius in officium* de los diputados recurrentes, por lo que (1) hay una obligación específica impuesta por el Tribunal Constitucional de no contravención de sus resoluciones; (2) la mesa ha ejercido sus facultades de calificación y admisión incumpliendo tal obligación, y (3) se ha producido una vulneración al *ius in officium* de los diputados recurrentes.

4. La Sección Segunda de la Sala Primera, mediante providencia de 12 de febrero de 2024, acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo al apreciar que presentaba especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)] porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto dado que pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)]. También se acordó, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTIC, que se dirigiese atenta comunicación al Parlamento de Cataluña, a fin de que, en un plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a los acuerdos de fecha 28 y 29 de septiembre de 2022, recurridos en amparo, acompañándose a la citada comunicación copia de la demanda para conocimiento de la mesa del Parlamento de Cataluña, a los efectos de su personación en el presente proceso constitucional.

5. Mediante escrito registrado en este tribunal el 4 de marzo de 2024, el letrado del Parlamento de Cataluña, dando cumplimento al acuerdo previo de 27 de febrero de 2024 de la mesa, solicitó que se le tuviera por personado en el recurso de amparo, adjuntando la documentación que había sido requerida, así como la certificación de haber evacuado el trámite de comunicación pertinente a los grupos intervinientes en el procedimiento parlamentario previo, para su eventual personación.

6. Por diligencia de ordenación de 19 de marzo de 2024, la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal Constitucional tuvo por personado al letrado del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de dicha cámara; se tuvo por recibida la documentación aportada y se le concedió un plazo de veinte días para presentar alegaciones. Asimismo, de conformidad con el art. 52 LOTC, se decretó que se diera vista de todas las actuaciones del recurso de amparo, ubicadas en la secretaría de dicha sala, a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de veinte días, pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convengan.

7. Por escrito registrado el 24 de abril de 2024, el letrado del Parlamento de Cataluña, en la representación que ostenta, presentó su escrito de alegaciones. En él solicita la desestimación del recurso de amparo al entender que los acuerdos impugnados no lesionan los derechos de los recurrentes reconocidos en el artículo 23.2 CE.

a) En primer lugar, en relación con la delimitación del objeto del recurso de amparo, solicita la exclusión de control de aquellos apartados de las propuestas de resolución a los que no se refiere la demanda de amparo y de los que no fueron sometidos a solicitud de reconsideración ante la mesa del Parlamento (SSTC 46/2023, de 10 de mayo; 57/2023, de 23 de mayo, y STC 69/2021, de 18 de marzo). A tal fin, identifica y expone en su escrito los párrafos de las cinco propuestas de resolución cuya admisión a trámite cuestiona, y que conformarían el objeto del recurso de amparo.

De otra parte, considera que la impugnación formal de las decisiones y actuaciones de la Presidencia del Parlamento de Cataluña tendentes a hacer efectivos los acuerdos de la mesa del Parlamento, de 28 y 29 de septiembre de 2022, de admisión a trámite de las propuestas de resolución y de desestimación de la petición de reconsideración presentada contra el primer acuerdo, respectivamente, deben ser excluidas del enjuiciamiento en sede de amparo, dado que carecen de alegación alguna que lo justifique, sin que corresponda a este tribunal reconstruir de oficio la demanda ni suplir las razones del recurrente, como se ha declarado en las recientes SSTC 46/2023 y 57/2023.

Por último, en sus alegaciones, el letrado del Parlamento de Cataluña lleva a cabo una síntesis de lo que considera una consolidada doctrina constitucional acerca de (i) las facultades de las mesas respecto a la admisión y tramitación de las iniciativas parlamentarias sobre las que planean dudas de constitucionalidad, y (ii) los supuestos en los que la admisión de una iniciativa parlamentaria de posible contenido inconstitucional comporta la vulneración del *ius in officium* de los diputados (cita, en este sentido, las SSTC 24/2022, de 23 de febrero, y 46/2023).

Considera que de la doctrina constitucional establecida en estos pronunciamientos se deriva que las mesas de los parlamentos tienen la facultad de inadmitir aquellas iniciativas parlamentarias «cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad sean “palmarias y evidentes” (SSTC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2; 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4; 47/2018, FJ 5; 96/2019, de 15 de julio, FJ 6, y 115/2019, de 16 de octubre, FJ 6), esto es, en aquellos casos en los que la contradicción con la Constitución sea clara e incontrovertible.

No obstante lo expuesto, en protección de los derechos de participación política de los parlamentarios, la facultad de inadmisión expuesta torna en obligación constitucional de no dar curso a aquellas iniciativas que de forma manifiesta incumplan el deber de acatar lo decidido por el Tribunal Constitucional [SSTC 46/2018, FJ 5; 47/2018, FJ 6; 96/2019, FJ 6; 115/2019, FJ 6; 128/2019, de 11 de noviembre, FJ 2, y 184/2021, de 28

de octubre, FJ 11.5.3 b)]. Añade que para poder apreciar que la mesa de la Cámara, al admitir a trámite una iniciativa, ha incumplido el deber de acatar lo resuelto por este tribunal (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC), lo determinante es que en tal decisión de admitir a trámite la iniciativa concurren dos elementos: (i) que la decisión de admisión conlleve incumplir lo previamente resuelto por este tribunal, y (ii) que la mesa sea consciente de que al tramitarla está incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por este tribunal, esto es, que la mesa tramite la iniciativa a sabiendas de que existe una resolución de este tribunal que impide darle curso.

En este sentido, según expresó la STC 15/2022, de 8 de febrero, FJ 3, tal última circunstancia se produce: (i) en los casos en los que la resolución contenga una expresa decisión de la que se derive esa consecuencia (p. ej., traiga causa de un acto o una norma cuya eficacia se encuentre suspendida al amparo del art. 161.2 CE); (ii) o infrinja una medida cautelar; (iii) o infrinja cualquier otro pronunciamiento que este tribunal haya podido adoptar en el ejercicio de su jurisdicción, o, por último (iv) cuando esa iniciativa parlamentaria sea aplicación de un acto o norma anterior que haya sido declarado inconstitucional [SSTC 46/2018, FJ 6; 96/2019, FJ 6; 115/2019, FJ 7; 128/2019, FJ 2, y 184/2021, FJ 11.5.3 b)].

b) En aplicación de esta doctrina constitucional, así compendiada e interpretada, el letrado del Parlamento de Cataluña considera que la adopción de los acuerdos de la mesa del 28 y 29 de septiembre de 2022 no comporta un incumplimiento manifiesto y consciente de lo resuelto por el Tribunal Constitucional ni, en consecuencia, de los derechos fundamentales de representación política de las diputadas y diputados recurrentes.

En síntesis, en las alegaciones se defiende que «de la actuación de la mesa del Parlament no se puede deducir la concurrencia de los dos elementos que el [Tribunal Constitucional] estima exigibles para que se produzca un incumplimiento de lo previamente resuelto por este tribunal. Contrariamente a lo que aduce la parte recurrente, y en cuanto al contenido de las propuestas de resolución admitidas a trámite, ninguno de los apartados de dichas iniciativas parlamentarias contraviene ningún pronunciamiento del [Tribunal Constitucional] –ausencia del primer elemento, relativo al contenido eventualmente disconforme–; mientras que, en cuanto al aspecto conductual del órgano parlamentario al admitir a trámite las propuestas de resolución, del modo de proceder de la mesa tampoco se puede colegir que actuara a sabiendas de que estaba incurriendo en un “grave ilícito constitucional” (entre muchas otras, SSTC 46/[2023] [la cual, a su vez, se remite a las SSTC 46/2018[;] [...] 115/[2019 y 128/2019] y 57/2023) –ausencia del segundo elemento, relativo a la supuesta consciencia con la cual actuó el órgano de la Cámara–».

Esta conclusión la considera plenamente trasladable, en bloque, a todos los apartados de las propuestas de resolución cuyo contenido se reputa inconstitucional por los recurrentes. Y así, en relación con el apartado 1 de la propuesta de resolución núm. 1 del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, afirma que no reconoce ningún principio de soberanía en los términos en que fueron censurados en la STC 42/2014; tampoco expresa voluntad alguna de iniciar un proceso político constituyente (STC 259/2015); ni, en materia de acción exterior, contraviene la doctrina que llevó a dictar la STC 228/2016, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, ni, en fin, hay en la propuesta de resolución declaración alguna de voluntad política ni interés en dar virtualidad a la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, que fue declarada inconstitucional por la STC 114/2017. Razones estas que extiende al apartado 7 de la propuesta de resolución.

Similares consideraciones llevan al letrado del Parlamento de Cataluña a defender la regularidad de la admisión a trámite de la propuesta de resolución núm. 2 del mismo grupo parlamentario, titulada *Preparem-nos*, tras considerar que solo propone desarrollar las competencias autonómicas propias con sujeción al marco constitucional vigente, sin voluntad o expresión alguna que propugne la sustitución gradual y a futuro de las

infraestructuras estatales por otras autonómicas, en los términos vedados por la STC 52/2017.

Por último, el letrado del Parlamento de Cataluña defiende la legitimidad constitucional de las propuestas de resolución núm. 3: *Expliquem-nos*, presentada por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya; núm. 3: *En defensa de la república catalana*, presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana de Catalunya, y núm. 15: *Independència per canviar-ho tot i canviar-ho tot per la independència*, presentada por el Grupo Parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Un Nou Cicle per Guanyar, en cuanto son simples manifestaciones parlamentarias. No las considera contrarias a la doctrina constitucional que justificó la declaración de nulidad de las leyes de desconexión y de la declaración unilateral de independencia, porque de las mismas no cabe defender que «de la iniciativa en cuestión se pueda presumir cuasi objetivamente un interés en dar virtualidad –entendiendo con ello la capacidad de que la manifestación parlamentaria de que se trate pueda producir de manera idónea efectos o consecuencias– a un acto o disposición declarado[s] previamente inconstitucional[es] por el [Tribunal Constitucional]».

8. Mediante escrito registrado el 10 de mayo de 2024, el fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó sus alegaciones, en las que solicita la estimación del recurso presentado por el Grupo Parlamentario Ciutadans y que se declare la nulidad de los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 28 y 29 de septiembre de 2022 a los que se refiere la demanda, otorgando el amparo a los recurrentes por vulneración de su derecho de representación política reconocido en el art. 23.2 CE.

El Ministerio Fiscal describe que lo que se discute en el presente recurso de amparo es si los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 28 y 29 de septiembre de 2022, impugnados en amparo, desconocen pronunciamientos anteriores de este tribunal que ya analizaron la inconstitucionalidad y nulidad de los contenidos de las propuestas de resolución que se impugnan y, en consecuencia, aquellos acuerdos de admisión habrían desconocido también el derecho de representación política de los recurrentes, reconocido en el art. 23.2 CE en relación con el derecho de participación de los ciudadanos (art. 23.1 CE).

Para pronunciarse sobre tal objeto, propone tomar en consideración, de forma conjunta, las propuestas impugnadas. Afirma que las mismas «tienen una unidad de sentido y están guiadas por un mismo designio como es la independencia de Cataluña y su constitución como república».

Tras reseñar la doctrina constitucional sobre la eficacia de sus propios pronunciamientos, de obligado cumplimiento para todos los poderes públicos, destaca que dicha vinculación no se limita al contenido del fallo, sino que se extiende a la correspondiente fundamentación jurídica, en especial a la que contiene los criterios que conducen a la *ratio decidendi* (STC 302/2005, de 21 de noviembre, FJ 6).

A continuación, el fiscal ante el Tribunal Constitucional analiza cada una de las cinco propuestas de resolución cuestionadas, confrontando los específicos apartados impugnados con anteriores pronunciamientos de este tribunal y que han sido orillados desconociendo la doctrina constitucional.

a) En relación con la propuesta de resolución núm. 1 del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, titulada *El dia 1 d'octubre, els catalans vam decidir constituir Catalunya en un estat independent en forma de república*, coincide el fiscal con los recurrentes en que el contenido impugnado contraviene los pronunciamientos justificativos de la STC 259/2015, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, adoptada el 9 de noviembre de 2015 (publicada en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» de la misma fecha), «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015» y su anexo. En el mismo sentido, cita la STC 136/2018, de 13 diciembre, que extendió la declaración de inconstitucionalidad y nulidad a diversos apartados de la moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, sobre normativa del

Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional, tal y como había sido aprobada por el Parlamento de Cataluña en la sesión de 5 de julio de 2018.

En relación con las referencias a la afirmada legitimidad del denominado referéndum de autodeterminación de 1 de octubre de 2017, recuerda el fiscal el contenido de la STC 114/2017 que analizó y declaró la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, y que regulaba su ejercicio. Añade, que ya el ATC 181/2019, de 18 de diciembre, declaró la nulidad, entre otros, del apartado I.4.29 de la resolución 546/XII del Parlamento de Cataluña, de 26 de septiembre de 2019, sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que declaraba: «El Parlamento de Cataluña reconoce que Cataluña ejerció el derecho de autodeterminación en el referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017»; contenidos que la citada resolución declaró que contravenían la STC 259/2015, y también lo resuelto por las SSTC 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero, y la STC 90/2017, de 5 de julio.

La misma contrariedad a la Constitución y a diversos pronunciamientos previos del Tribunal Constitucional detecta el fiscal en las menciones que hace la propuesta de resolución núm. 1, a la idea de soberanía del pueblo de Cataluña como fundamento de la pretensión de autodeterminación (SSTC 42/2014, 259/2015, 124/2017 y 136/2018); pretensiones declaradas también constitucionalmente ilegítimas en las resoluciones que han sido citadas. El mismo reproche hace a la pretensión de legitimar la unilateralidad y la desobediencia a los mandatos de las instituciones del Estado, pues significa orillar su contenido y los procedimientos de reforma de la Constitución, además de que es inconciliable con la unidad de la Nación española proclamada en el art. 2 CE. La evidente contradicción con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional de las ideas expuestas que fundamentan la propuesta de resolución analizada ya fue enjuiciada también en la STC 128/2019, que declaró la nulidad del acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 28 de febrero de 2018, que admitió a trámite las enmiendas núm. 1, 2, 3, 4, 5, 9 y 10, presentadas por el subgrupo parlamentario CUP-Crida Constituent, a la propuesta de resolución presentada por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya que tenía por título: *Restitució de les institucions catalanes*.

Las presentes consideraciones sobre su indebida admisión a trámite se extienden en las alegaciones del fiscal a las propuestas de resolución núm. 3 del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana de Catalunya y núm. 15 presentada por el Grupo Parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Un Nou Cicle per Guanyar.

b) El Ministerio Fiscal alega que, por idénticos motivos, también fue indebida la admisión a trámite de los apartados cuestionados por los recurrentes de la propuesta de resolución núm. 2 del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, titulada *Preparem-nos*.

El cuestionamiento se refiere, en este caso, a la idea de desconexión con el Estado español, la preparación de infraestructuras jurídicas para una futura independencia, las ideas de soberanía económica, fiscal y financiera, así como la plena autonomía en el ejercicio de la acción exterior de la Generalitat de Cataluña, para de esta manera prepararse para ejercer el derecho de autodeterminación, poniendo las bases organizativas de un eventual proceso constituyente (apartados 1, 3, 4 y 7 de la propuesta de resolución núm. 2 analizada).

Considera el fiscal que el contenido expuesto insta al Gobierno de Cataluña a actuar con soberanía más allá de los límites constitucionales y estatutarios y más allá de las instituciones políticas y judiciales del Estado, esto es, de manera unilateral y con desobediencia al ordenamiento constitucional. En su opinión, ese contenido no es sino el de las propuestas recogidas en la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, declarada inconstitucional, porque de nuevo se instaba a que la actuación y las decisiones de la Generalitat no se supediten a las adoptadas por las instituciones del conjunto del Estado, así como a la apertura de un proceso constituyente no subordinado, esto es, unilateral, y que conlleva una ruptura del orden constitucional cuando el intento de su consecución efectiva cabe que se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución. Y añade que, cuando se pretenden alterar

aquellos contenidos de manera unilateral y se ignoran de forma deliberada los procedimientos expresamente previstos a tal fin en la Constitución, se abandona la única senda que permite llegar a ese punto, la del Derecho (STC 42/2014, FJ 4, y ATC 141/2017, de 23 de octubre, FJ 3).

En relación con el contenido de esta propuesta, el Ministerio Fiscal señala que «la mesa de la Cámara conoce las sentencias y autos citados y, aunque el letrado mayor señala que el contenido de la propuesta de resolución pudiera interpretarse como un objetivo político y no el reconocimiento de efectos a un ejercicio unilateral del derecho de autodeterminación que se pretende al margen de los procedimientos constitucionales, a aquella le corresponde la función de calificar la propuesta para su admisión a trámite y, no obstante dicha opinión, es su competencia valorarla en relación con una serie de resoluciones de este tribunal que no puede ignorar pues la Cámara era destinataria de las mismas y la mesa aparece como un órgano básico de la misma y, por tanto, receptora de aquellas resoluciones», pese a lo cual, afirma, obvió lo resuelto precedentemente por el Tribunal Constitucional.

Para el fiscal, «[e]l llamado proceso constituyente está dirigido a la creación de un Estado independiente catalán en forma de república, que tiene como precedente 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 de 27 de septiembre de 2015, que dio lugar a una serie de fases que determinaron pronunciamientos de inconstitucionalidad y nulidad de una serie de resoluciones y leyes del Parlamento de Cataluña por parte del Tribunal Constitucional[,] desde la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de aquella resolución por la STC 259/2015, de 2 de diciembre, cuyas fase[s] principales fue[ron] la aprobación de las leyes de “desconexión”, como la Ley 19/2017, “de referéndum de autodeterminación”[,] y la Ley 20/2017, de “transitoriedad jurídica y creación de la república” y la celebración del referéndum de autodeterminación de 1 de octubre de 2017». En este sentido, cita como contravenidos los pronunciamientos de la STC 52/2017, sobre los planes ejecutivos para la preparación de las estructuras de Estado y de infraestructuras estratégicas; de la STC 90/2017, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional cuadragésima de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2017; así como del ATC 141/2016, de 19 de julio, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña, de 20 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias; en concreto, sobre la creación de la comisión de estudio del proceso constituyente.

Y en relación con las propuestas de impulso de la competencia de acción exterior del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, aprecia el Ministerio Fiscal que esta propuesta de resolución, así como la núm. 3 del mismo grupo parlamentario, contradicen y contravienen los pronunciamientos de la STC 228/2016, que declaró inconstitucionales y nulos diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea; así como de la STC 135/2020, que estimó parcialmente el conflicto positivo de competencia, interpuesto por el Gobierno de la Nación contra el acuerdo Gov-90-2019, de 25 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y se acuerda su envío al Parlamento de Cataluña, y, en consecuencia, declaró inconstitucional y nulo el contenido de algunos de sus apartados. En definitiva, considera que, a través de dichas propuestas de resolución, se insta al Gobierno de la Generalitat a implantar y ejecutar un modelo de acción exterior que se opone al mandato constitucional, tal y como ya ha sido declarado por el Tribunal Constitucional en las resoluciones citadas.

La misma conclusión se asocia, según el fiscal, al apartado 3 a) de la propuesta de resolución núm. 2, fundamentada en una soberanía económica, fiscal y financiera constitucionalmente inexistente [STC 135/2020, FJ 7 c)]. Para el Ministerio Fiscal, «[l]a propuesta de resolución debe ponerse en relación con las demás propuestas impugnadas porque las mismas tienen una unidad de sentido y responden a la misma

finalidad[,] el ejercicio de Cataluña de una soberanía propia diferente de la soberanía que corresponde al pueblo español y que pretende la ruptura con el Estado español y cuyos contenidos no serían sino pasos o fases de un proceso constituyente que, si bien se tacha de eventual, pretende establecer las condiciones para la independencia y la constitución de la república catalana».

c) En definitiva, para el Ministerio Fiscal, la mesa, al tiempo de tomar una decisión, «tenía ya ante sí, no solo la constatación de [la] manifiesta inconstitucionalidad de las propuestas, sino también una decisión del Tribunal de la que se derivaba la obligación de la mesa de impedir o paralizar la iniciativa presentada», dado que con «el contenido de las propuestas de resolución relativas al reconocimiento del referéndum de autodeterminación, del que se predica su legalidad y legitimidad, lo que justifica la unilateralidad y desobediencia, que suponen el uso de las vías de hecho frente a los cauces constitucionales, y al que se anuda un derecho de autodeterminación del pueblo de Cataluña al que se le otorga la condición de soberano y se proclama la necesidad de actuar más allá de los límites constitucionales y estatutarios y de las restricciones impuestas por las instituciones políticas y judiciales del Estado, aunque se refieran a una serie de derechos sociales», se están desconociendo los pronunciamientos del Tribunal Constitucional reseñados en sus alegaciones, lo que tiene incidencia decisiva en el *ius in officium* de los parlamentarios.

Concluye señalando que «[l]a mesa conocía los pronunciamientos señalados y la contradicción evidente con las resoluciones propuestas dado que así se lo hicieron notar los recurrentes en su escrito de reconsideración y así se lo advirtieron miembros de la mesa y, respecto de determinadas propuestas de resolución, el letrado mayor del Parlamento. [...] En consecuencia, la mesa al admitir y tramitar las propuestas de resolución, que después quedarían recogidas en la resolución 482/XIV, incumplió el deber de no realizar actuaciones que traigan causa de resoluciones o normas declaradas inconstitucionales y nulas por este tribunal. El contenido objetivamente contrario de las propuestas de resolución a lo resuelto por el Tribunal no era difícil de constatar, a la vista de los pronunciamientos contenidos en las sentencias mencionadas por [los] recurrente[s] y otras que se recogen en este dictamen». Añade que «[e]ste proceder supone forzar la reapertura sistemática de discusiones que ya han sido planteadas, han cristalizado en forma de acuerdo, declaración, moción o incluso norma con rango de ley y han terminado por ser expulsadas del sistema jurídico por una resolución del Tribunal declarativa de la inconstitucionalidad de la disposición».

Por lo expuesto, defiende que «la mesa del Parlamento de Cataluña ha faltado a su deber constitucional de acatar lo resuelto por el Tribunal Constitucional (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC) y, en conexión con ello, a no realizar actuaciones que supongan la reiteración incondicionada de resoluciones o normas previamente declaradas inconstitucionales y nulas por este tribunal», por lo que debe declararse la nulidad de los acuerdos de 28 y 29 de septiembre de 2022 de la mesa del Parlamento de Cataluña por vulneración del derecho de participación del art. 23.2 CE de los recurrentes y del derecho de los ciudadanos a la participación política a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

9. Mediante providencia de 16 de febrero de 2026, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 23 de febrero del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Contenido del recurso de amparo y pretensiones de las partes.

El presente recurso de amparo ha sido promovido por varias diputadas y diputados del Grupo Parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña. En él se impugna el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 28 de septiembre de 2022, por el que, en el marco del debate sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, se admitieron a trámite –entre otras– diversas propuestas de

resolución que han quedado reseñadas en el antecedente segundo de esta sentencia. Se dirige también frente al posterior acuerdo de 29 de septiembre de 2022 que desestimó la petición de reconsideración entonces formulada. La solicitud de amparo se dirige también, sin mayor desarrollo argumental, contra «todas las decisiones y actuaciones del presidente del Parlamento de Cataluña tendentes a hacer efectivos dichos acuerdos».

Los recurrentes imputan a los citados acuerdos de la mesa la vulneración del derecho al ejercicio de sus funciones representativas (*ius in officium* parlamentario), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.2 CE), porque entienden, en los términos expuestos en los antecedentes, que constituyen un incumplimiento consciente y manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional, lo que comporta que se produzca dicha vulneración, conforme a la doctrina de las SSTC 10/2018, 46/2018 y 47/2018, de 26 de abril.

El letrado del Parlamento de Cataluña solicita la desestimación del recurso tras sostener que los acuerdos impugnados no lesionaron los derechos de los recurrentes reconocidos en el art. 23 CE. Tal conclusión se apoya en la consideración de que la decisión de admisión, luego ratificada, no supuso incumplir lo previamente resuelto por este tribunal, y que la mesa, al admitir a trámite las propuestas de resolución impugnadas, no era consciente de que tramitarlas suponía incumplir su deber constitucional de acatar lo resuelto por este tribunal, esto es, admitirlas a sabiendas de que existía una resolución de este tribunal que exigía no darles curso.

Por el contrario, como con más detalle se expone en los antecedentes, el Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso y que se declare vulnerado el derecho fundamental de los demandantes a ejercer sus funciones representativas de acuerdo con lo garantizado en el art. 23.2 CE. Alega que, en los diversos apartados que han sido impugnados en amparo, se incorporan de nuevo propuestas y justificaciones dirigidas a impulsar la acción del Gobierno de Cataluña, cuyo fundamento y finalidad es manifiestamente contrario a la Constitución, lo que ha sido así declarado en reiteradas ocasiones por el Tribunal Constitucional al analizar diversas iniciativas legislativas, propuestas y mociones parlamentarias precedentes que, con contenido similar, si no idéntico a las ahora impugnadas, han sido declaradas inconstitucionales y nulas; valoración esta que, asimismo, constituye el fundamento de las decisiones estimatorias de amparo de anteriores procesos constitucionales.

## 2. Alcance de nuestro enjuiciamiento.

Resulta necesario poner de relieve una vez más que la demanda de amparo se dirige exclusivamente contra la admisión a trámite de determinados apartados o pasajes que han sido transcritos en el antecedente segundo de esta resolución y que fueron incluidos en cinco propuestas de resolución cuyo contenido es más amplio. En tal medida, aunque nuestro examen quedará limitado a dichos contenidos identificados por los recurrentes en la demanda de amparo, tal restricción no impedirá, al valorarlos y tratar de identificar su sentido y propósito, realizar un examen conjunto de su ubicación sistemática y del contexto en el que las propuestas de resolución se enmarcan, para después atender al simple enunciado de sus contenidos, así como el carácter de acto de impulso de la acción del Gobierno de la Generalitat de Cataluña que tiene el debate parlamentario donde se formularon y la resolución aprobada que expresa sus conclusiones. En efecto, las propuestas de resolución en las que se insertan los enunciados cuestionados fueron debatidas en Pleno, recogidas en su mayor parte e incluidas en diversos apartados de la resolución 482/XIV del Parlamento de Cataluña, de 30 de septiembre de 2022, sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que puso fin al debate celebrado en el Parlamento, en aquella fecha. Como hemos expuesto en decisiones precedentes: en el transcurso de dichos debates, los grupos parlamentarios presentan diferentes propuestas de resolución que, de obtener el apoyo mayoritario de la Cámara, se integran en la resolución que les pone fin. En tal medida, las propuestas de resolución, como la resolución finalmente aprobada, «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» (STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 2); esto es, la voluntad institucional del Parlamento de Cataluña.

En cuanto a la queja que los recurrentes dirigen contra «todas las decisiones y actuaciones del presidente del Parlamento de Cataluña tendentes a hacer efectivos dichos acuerdos», debe ser excluida de nuestro examen a la vista de la falta de precisión de esta alegación, dado que no es misión del Tribunal reconstruir las demandas (ATC 291/1997, de 22 de julio, FJ 1, y STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 2; más recientemente, en un caso similar, STC 46/2023, FJ 1, entre otras); por lo que, como propone el letrado del Parlamento de Cataluña, nuestro análisis se limitará a las cuestiones planteadas en relación con los apartados identificados en la demanda de las propuestas de resolución admitidas a trámite por la mesa del Parlamento.

De esta manera, la cuestión nuclear suscitada en el presente recurso de amparo reside en determinar si el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 28 de septiembre de 2022, por el que se admiten a trámite las propuestas de resolución citadas que incluyen los pasajes cuestionados, y el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 29 de septiembre de 2022, que desestimó la solicitud de reconsideración presentada por los miembros del grupo parlamentario recurrente, vulneraron el *ius in officium* de estos (art. 23.2 CE), e indirectamente el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

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

La especial trascendencia constitucional de este recurso de amparo no ha sido puesta en cuestión por ninguno de los intervinientes. Deriva de la naturaleza parlamentaria de los acuerdos impugnados (art. 42 LOTC) dado que, como hemos sostenido reiteradamente (SSTC 10/2018, FJ 2; 27/2018, de 5 de marzo, FJ 2; 24/2022, FJ 2, o 46/2023), los amparos frente a actos parlamentarios tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, porque es más estrecho el marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, al carecer de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular su reparación. La doctrina de los *interna corporis acta*, que sustenta este marco de garantías, y según la cual determinados actos parlamentarios no pueden ser objeto de control por los tribunales ordinarios, ha de conjugarse con el ejercicio sin perturbaciones ilegítimas del *ius in officium* por parte de los representantes políticos (art. 23. 2 CE) y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23. 1 CE). En esa medida, como hemos reiterado, los amparos parlamentarios ocupan una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva y valorar la especial trascendencia constitucional que presentan (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa, que usualmente excede del ámbito particular del recurrente y del grupo parlamentario en el que se integra (STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2, entre otras).

4. Doctrina constitucional sobre el alcance de las facultades de las mesas de las cámaras en el ejercicio de sus funciones de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias.

Tal y como ha sido ya anticipado, la cuestión que se nos suscita consiste en determinar si los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña que son objeto del presente recurso de amparo han vulnerado alguno de los derechos o facultades (art. 23.2 CE) que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria de las diputadas y diputados recurrentes. Una vulneración que se habría producido porque, según se razona en la demanda de amparo, la mesa, al conocer que los apartados de las propuestas de resolución impugnadas suponían un incumplimiento manifiesto de lo

resuelto precedentemente por el Tribunal Constitucional, debieron denegar su tramitación y, al no hacerlo, han vulnerado el *ius in officium* de los recurrentes.

Para dar respuesta a esta cuestión resulta necesario traer a colación, una vez más, la doctrina constitucional sobre el alcance de las facultades de las mesas de las cámaras en el ejercicio de sus funciones de calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias, doctrina que aparece expuesta y resumida, entre otras, en la STC 24/2022, FJ 3. Sus pronunciamientos cabe sintetizarlos a partir de las siguientes consideraciones:

a) Este tribunal ha afirmado que las facultades reconocidas en favor de las mesas de las asambleas legislativas, en orden a la calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias, lo son sobre todo a efectos de controlar su regularidad jurídica y su viabilidad formal o procesal. De este modo, con carácter general, las mesas no deben inadmitir propuestas o proposiciones a causa de la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, pues ello infringiría el derecho fundamental de sus impulsores (art. 23.2 CE).

Dicho de otro modo, en «el contenido del derecho enunciado en el art. 23.2 CE no se encuentra lo que habría que llamar “derecho fundamental a la constitucionalidad” de las iniciativas parlamentarias o, incluso, de los acuerdos o normas a que aboquen», pues tal contenido «no solo difuminaría los contornos del derecho instituido en aquel precepto, sino que alteraría al propio tiempo la propia configuración del recurso de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional» (SSTC 107/2016, FJ 3; 108/2016, FJ 3, y 109/2016, FJ 4; 46/2018, FJ 4, y 128/2019, FJ 2, entre otras).

b) Esta regla general lo es sin perjuicio de recordar que las mesas pueden inadmitir a trámite, sin daño para el derecho fundamental de quienes las propongan (art. 23.2 CE), las propuestas o proposiciones cuya contradicción con el derecho o inconstitucionalidad sean «palmarias y evidentes» (SSTC 124/1995, FJ 2; 10/2016, FJ 4; 47/2018, FJ 5; 96/2019, FJ 6, y 115/2019, FJ 6). Ahora bien, como acaba de indicarse, este supuesto, que se refiere únicamente a la facultad de la mesa de rechazar iniciativas parlamentarias, es excepcional, de modo que solo en aquellos casos en los que la contradicción con la Constitución sea clara e incontrovertible podrá inadmitirse la iniciativa parlamentaria por este motivo sin vulnerar por ello el derecho al *ius in officium* de los parlamentarios que la promueven (STC 128/2019, FJ 2, por todas).

c) Tratándose, por tanto, de una facultad de la mesa de la Cámara, no cabe olvidar que, en aquellos supuestos en los que la mesa admita a trámite una iniciativa que pudiera reputarse contraria a la Constitución, «esta decisión no podrá, en principio, considerarse lesiva del derecho al *ius in officium* de los parlamentarios aunque incurra en evidentes infracciones constitucionales (SSTC 107/2016, FJ 3; 108/2016, FJ 3, y 109/2016, FJ 4), pues, por manifiestas que sean las vulneraciones de la Constitución que pueda contener, su admisión a trámite ni impide a los parlamentarios el ejercicio de su cargo público ni conlleva una restricción del mismo, ya que, como regla general, la inconstitucionalidad de la iniciativa admitida a trámite no incide en el ejercicio de sus funciones representativas» (SSTC 46/2018, FJ 4; 96/2019, FJ 6, y 128/2019, FJ 2).

d) Cuestión distinta, tal y como se alega en la demanda de amparo, se produce cuando la decisión de la mesa de admitir a trámite una iniciativa parlamentaria constituya un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional.

En tales casos, ha de tenerse en cuenta que todos los poderes públicos, incluidos los órganos de las cámaras legislativas, están obligados «al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva» (art. 87.1 LOTC), al ser esta «la consecuencia obligada de la sumisión a la Constitución de todos los poderes públicos (art. 9.1 CE)» (SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, FFJJ 9 y 10; 46/2018, FJ 5; 47/2018, FJ 6, y 96/2019, FJ 6; también AATC 123/2017, de 19 de septiembre, FFJJ 8 y 9, y 6/2018, de 30 de enero, entre otras resoluciones). El debido respeto a las resoluciones del Tribunal Constitucional y, en definitiva, a la Constitución, que incumbe a todos los ciudadanos y cualificadamente a los poderes públicos, veda a la mesa que admita a trámite una iniciativa parlamentaria que de forma manifiesta incumpla el deber de acatar

lo decidido por el Tribunal Constitucional [SSTC 46/2018, FJ 5; 47/2018, FJ 6; 96/2019, FJ 6; 115/2019, FJ 6; 128/2019, FJ 2, y 184/2021, FJ 11.5.3 b)].

Además, el incumplimiento del obligado respeto a lo resuelto por el Tribunal Constitucional por parte de la mesa de la Cámara tiene una incidencia directa en el *ius in officium* de los parlamentarios, pues si estos participan en la tramitación de una iniciativa que contraviene de modo manifiesto un pronunciamiento de este tribunal, infringen también el deber de acatar la Constitución (art. 9.1 CE) y de cumplir lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 LOTC). Por el contrario, si cumplen su deber constitucional de respetar lo decidido por este tribunal y no participan en ese procedimiento parlamentario están desatendiendo las funciones representativas inherentes a su cargo. Tal disyuntiva, como hemos dicho en la STC 46/2018, FJ 5, y reiterado en las SSTC 128/2019, FJ 2, y 184/2021, FJ 11.5.3 b), «supone condicionar el ejercicio de este derecho fundamental a que los parlamentarios violen el referido deber constitucional y esta condición no puede entenderse conforme con el art. 23.2 CE, que garantiza a los cargos públicos el legítimo ejercicio de sus funciones», toda vez que la participación en ese procedimiento parlamentario, aunque sea para votar en contra de la propuesta contraria a lo resuelto por el Tribunal Constitucional, supondría otorgar a la actuación de la Cámara, y a los pronunciamientos que mayoritariamente adopte, una apariencia de legitimidad democrática que no cabe atribuirle sin menoscabar su propia función constitucional.

Por ello, la salvaguarda de los bienes constitucionales protegidos en estos supuestos conlleva que la tramitación de iniciativas que incumplan manifiestamente las decisiones del Tribunal Constitucional vulnera no solo los arts. 87.1 LOTC y 9.1 CE, sino también el art. 23 CE, pues en relación con esa concreta iniciativa los parlamentarios no podrían ejercer legítimamente las funciones representativas propias de su cargo [SSTC 46/2018, FJ 5; 128/2019, FJ 2, y 184/2021, FJ 11.5.3 b)].

Hemos concretado, además, que para poder apreciar que la mesa de la Cámara, al admitir a trámite una iniciativa, ha incumplido el deber de acatar lo resuelto por este tribunal (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC), lo determinante –como hemos reiterado en la STC 184/2021, que cita otras anteriores y más recientemente en las SSTC 15/2022, FJ 3; 24/2022, FJ 3; 115/2022, de 27 de septiembre FJ 4; 46/2023, FJ 6; 143/2024, de 20 de noviembre, y 154/2024 o 156/2024, de 16 de diciembre– es que en tal decisión de admitir a trámite la iniciativa concurren dos elementos: (i) que la decisión de admisión conlleve incumplir lo previamente resuelto por este tribunal y (ii) que la mesa sea consciente de que al tramitarla está incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por este tribunal, esto es, que la mesa tramite la iniciativa a sabiendas de que existe una resolución de este tribunal que impide darle curso. «Así sucede, entre otros supuestos, en los casos en los que la resolución contenga una expresa decisión de la que se derive esa consecuencia (por ejemplo, traiga causa de un acto o una norma cuya eficacia se encuentre suspendida al amparo del art. 161.2 CE o infrinja una medida cautelar o cualquier otro pronunciamiento que este tribunal haya podido adoptar en el ejercicio de su jurisdicción)», o cuando esa iniciativa parlamentaria sea aplicación de un acto o norma anterior que haya sido declarado inconstitucional [SSTC 46/2018, FJ 6; 96/2019, FJ 6; 115/2019, FJ 7; 128/2019, FJ 2, y 184/2021, FJ 11.5.3 b), y las precedentemente reseñadas].

5. Aplicación de la doctrina constitucional a los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña que han sido impugnados.

De acuerdo con lo señalado, debemos analizar si en el presente caso concurren las circunstancias necesarias para apreciar si, al admitir a trámite las cinco propuestas de resolución descritas en los antecedentes, en las que se incluyen los contenidos expresamente impugnados en la demanda de amparo, la mesa del Parlamento de Cataluña incurrió en un incumplimiento manifiesto del deber constitucional de acatar lo resuelto por este tribunal (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC) y, en consecuencia, vulneró el *ius in*

*officium* de los recurrentes, así como, indirectamente, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 y 2 CE).

a) Dado que las propuestas de resolución cuestionadas fueron planteadas en el debate parlamentario sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, resulta oportuno destacar que, a través de las mismas, se plantea al Pleno del Parlamento de Cataluña, la oportunidad y conveniencia de instar al Gobierno de Cataluña a desarrollar determinadas políticas y actuaciones concretas. No se trata de un simple debate de ideas políticas, como el letrado del Parlamento de Cataluña ha argumentado, sino que las propuestas pretenden formar parte de la resolución final que ponga fin al debate, expresando así la voluntad institucional de la Cámara autonómica. Las propuestas de actuación se expresan de forma motivada y, a través de la publicidad del debate parlamentario, se traslada al Gobierno catalán y a la ciudadanía la necesidad de desarrollar políticas generales y actos concretos de gobierno dirigidos a alcanzar los objetivos que en ellas se expresan.

Para ordenar y facilitar el examen de los contenidos de las cinco propuestas de resolución cuya admisión a trámite ha sido cuestionada, las expondremos en atención al grupo parlamentario proponente, anticipando ya, que, en algunos casos, la tacha de inconstitucionalidad de su contenido se repite en varias de ellas.

(i) Iniciaremos el análisis, según el orden seguido en la demanda de amparo, por las propuestas núm. 1, 2 y 3, formuladas por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya.

El sentido y propósito nuclear de las tres propuestas que ahora analizamos se encuentra ya expresado en su enunciado, pero también en algunos casos en sus apartados iniciales. De esta manera:

La propuesta núm. 1 se encabeza con el enunciado: *El dia 1 d'octubre, els catalans vam decidir constituir Catalunya en un estat independent en forma de república*. Este título, y su apartado 1 constituyen una suerte de exposición de motivos justificativa de las acciones concretas que se impulsan en ella y en las numeradas como propuestas núm. 2 y 3.

Y así, el párrafo primero del apartado 1 (específicamente impugnado en la demanda) expresa como punto de partida que la consulta popular desarrollada en el territorio de Cataluña el 1 de octubre de 2017 fue legal y legítima, como lo fue su resultado a favor de convertir Cataluña en un estado independiente en forma de república. En otro pasaje del apartado primero (no expresamente impugnado en la demanda, pero inmediatamente sucesivo) se califica la consulta como un acto de soberanía del pueblo de Cataluña, que se encontraría amparado por el Derecho internacional. Se añade que dicha consulta legitima la unilateralidad y la desobediencia con el fin de alcanzar un escenario de resolución democrática del conflicto, alcanzar la independencia y construir la república.

Tal declaración de principios se acompaña en el resto de los apartados de la propuesta núm. 1 (que no han sido expresamente impugnados en la demanda de amparo), con referencias a la necesaria vinculación de los representantes políticos catalanes a la voluntad expresada en la consulta, a la subsistencia de las razones que impulsaron la consulta del año 2017 y al hecho de que la culminación del proceso de independencia de Cataluña está en las manos de los catalanes en su conjunto, instando a reiterar la ruptura (democrática) con el Estado y generar un conflicto que le obligue a la asunción de los postulados políticos que se expresan.

No hay referencia alguna a que estos objetivos políticos deban alcanzarse a través de medios o cauces respetuosos con el orden constitucional y el procedimiento de reforma de la Constitución.

En la propuesta núm. 2 titulada *Preparem-nos*, se insta al Gobierno de la Generalitat de Cataluña a desarrollar las competencias (autonómicas) propias, con la finalidad de reducir la dependencia de las estructuras políticas y económicas del Estado español, y también a aumentar la soberanía de Cataluña en todos los campos, preparándose para

ejercer el derecho de autodeterminación. Específicamente [en el apartado 3 a)] se insta a la Consejería de Economía y Hacienda a preparar y adecuar su estructura para fortalecer la soberanía económica, fiscal y financiera de la Generalitat a través de una agencia tributaria que recaude todos los impuestos, a cuyo fin deberán utilizarse los mercados financieros como instrumento de financiación. Se propone además (apartado 4, de la propuesta de resolución núm. 2) que el Departamento de Acción Exterior y Gobierno Abierto de la Generalitat disponga de la capacidad y de los recursos que le permitan actuar con voz propia en el mundo, desarrollando una visión de la acción exterior desde la óptica catalana que sitúe al Gobierno de la Generalitat como socio fiable y de prestigio, trabajando al mismo tiempo para encontrar aliados internacionales que reconozcan a Cataluña como un nuevo Estado el día que se convierta en unidad política independiente. Por último [apartado 7 b)], se propone que el Parlamento de Cataluña inste al Gobierno de la Generalitat a sentar las bases para la preparación de un eventual proceso constituyente en el que quede asegurada la participación de toda la sociedad catalana que se sienta interesada.

Y en la propuesta núm. 3 –bajo el enunciado *Expliquem-nos*– se postulan nuevas actuaciones dirigidas a modular la acción internacional del Gobierno de la Generalitat, instando al Parlamento a reconocer la labor de internacionalización de la realidad nacional de Cataluña que realice el Gobierno de la Generalitat –bajo el impulso y el liderazgo del Departamento de Acción Exterior y Gobierno Abierto–, junto con otros actores sociales.

Como cabe colegir, en los apartados expresamente impugnados de las tres propuestas de resolución patrocinadas por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, sin hacer mención alguna al debido respeto al ordenamiento constitucional vigente y los procedimientos de reforma en él previstos, proponen: que la voluntad institucional del Parlamento de Cataluña exprese el reconocimiento de la legalidad y legitimidad de la consulta del 1 de octubre de 2017; que reconozca que existe un mandato político vinculante expresado en su resultado que, se afirma, lo es en favor de la independencia de Cataluña como un Estado propio en forma de república, y le pide al Parlamento de Cataluña, en fin, que reconozca la legitimidad de la pretensión de unilateralidad y del uso de la desobediencia con la finalidad de alcanzar un escenario de resolución democrática del conflicto, alcanzar la independencia y construir la república. Objetivos estos que han de alcanzarse a través de un eventual proceso constituyente en el que ha de quedar asegurada la participación de toda la sociedad catalana que lo desee.

Los impugnados son contenidos de propuestas más amplias que, individualmente, y en su conjunto, solo pueden calificarse como palmariamente contrarios a la Constitución, y manifiestamente opuestos a numerosas resoluciones de este tribunal que, a lo largo de los últimos diez años, ha venido confrontando con la Constitución el desarrollo, objetivos y procedimientos del política y mediáticamente denominado *procés*, concluyendo en su manifiesta inconstitucionalidad a la vista del curso unilateral a través del que se propone alcanzar sus objetivos, obviando de esa forma no solo el contenido vigente de la Constitución, sino también cualquier procedimiento de reforma constitucional.

(ii) En la demanda se impugna también el acuerdo de la mesa de la cámara en cuanto admitió a trámite los apartados 3 y 4 de la propuesta de resolución núm. 3 presentada por el Grupo parlamentario de Esquerra Republicana de Catalunya. La propuesta núm. 3 se rotula bajo el enunciado «En defensa de la República catalana».

En estos pasajes impugnados se insta al Parlamento de Cataluña a reconocer el referéndum del 1 de octubre como un hito clave en la defensa de la democracia y la autodeterminación del pueblo de Cataluña, ensalzando y reafirmando los valores y procedimientos que lo hicieron posible, como vía para construir definitivamente la república catalana. A partir de la defensa de dichos valores y dicha trayectoria previa, se propone en el apartado 4 que el Parlamento de Cataluña manifieste el compromiso inequívoco para trabajar y alcanzar la república catalana a través del ejercicio democrático, así descrito.

(iii) Por último, en la propuesta de resolución núm. 15 del Grupo Parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Un Nou Cicle per Guanyar, bajo el enunciado genérico: *Independència per canviar-ho tot i canviar-ho tot per la independència*, se propugna que el Parlamento de Cataluña inste al Gobierno de la Generalitat a ejercer su soberanía más allá de los límites constitucionales y estatutarios, y más allá de las restricciones impuestas por las instituciones políticas y judiciales del Estado. En tal sentido, se postula iniciar un nuevo ciclo político de conflicto y ruptura con el Estado en la defensa del derecho a la autodeterminación, la amnistía y los derechos sociales de la población catalana.

b) Pues bien, para determinar si los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña que se impugnan han incurrido en la vulneración del derecho garantizado en el art. 23.2 CE es necesario atender a la aplicación al caso de la doctrina constitucional citada en el fundamento jurídico precedente. De acuerdo con esta, debemos analizar si en el presente asunto concurren las circunstancias necesarias para apreciar, como sostienen los recurrentes y el Ministerio Fiscal, que la mesa del Parlamento de Cataluña ha incumplido el deber constitucional de acatar lo resuelto por este tribunal (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC) y, en consecuencia, han vulnerado el *ius in officium* de los diputados recurrentes (art. 23.2 CE), así como, indirectamente, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

La vulneración se habría producido al admitir la mesa a trámite las propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios ya citados en el marco del referido debate parlamentario sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña; pero no en su integridad, sino en los concretos apartados de esas propuestas a los que los recurrentes dirigen sus reproches.

Como cabe anticipar, el examen del contenido de esas iniciativas evidencia que en efecto, en los pasajes reseñados, la admisión a trámite para debate y votación en Pleno de las propuestas impugnadas incumple de forma manifiesta y a sabiendas el deber de acatar lo decidido por este tribunal, dado que en su contenido se oponen frontalmente a precedentes pronunciamientos y mandatos del Tribunal Constitucional sobre la defendida soberanía de Cataluña, su realidad nacional, el ejercicio del derecho de autodeterminación que se propone actualizar, la vía unilateral y de desobediencia para alcanzar la independencia en forma de república, la superación de los límites constitucionales y estatutarios, así como sobre el ejercicio de las competencias propias más allá de lo constitucionalmente posible por suponer actos de una supuesta soberanía en materia económica, fiscal y de acción exterior.

Los específicos apartados de los acuerdos impugnados a los que se refiere la demanda expresan pronunciamientos institucionales y propuestas concretas de actuación que suponen un incumplimiento manifiesto de lo declarado y ordenado por el Tribunal Constitucional en diversas resoluciones, en particular en la STC 259/2015, a través de la que se declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio de un proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, y su inmediato precedente la STC 42/2014, que resolvieron sendas impugnaciones dirigidas contra anteriores resoluciones del Parlamento de Cataluña en las que se cuestionaban algunos conceptos esenciales, centrales y legitimadores del Estado social y democrático de Derecho constituido en 1978, como la soberanía nacional, la unidad de la Nación española, el imperio de la Constitución como norma suprema, el alcance y significado del principio democrático en un sistema constitucional y la legitimidad del poder que se ejerce en un Estado de Derecho.

Desatienden también lo establecido en los posteriores autos del Tribunal Constitucional que estimaron incidentes de ejecución promovidos respecto de la STC 259/2015, declarando la nulidad de iniciativas ulteriores del Parlamento de Cataluña que trataban de hacer efectivos los postulados de la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI: entre otros, los AATC 141/2016; 170/2016, de 6 de octubre, o 24/2017, de 14 de febrero, en los que el Tribunal Constitucional impuso al presidente y al resto de

miembros de la mesa del Parlamento de Cataluña el deber de impedir o paralizar las iniciativas que vinieran a reiterar o hacer efectivos los postulados que la STC 259/2015 declaró contrarios a la Constitución. Se oponen frontalmente también a otras sentencias que, de ella, son de aplicación (SSTC 114/2017, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación», y 124/2017, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república».

De la misma forma, tal y como ha expuesto el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, las referencias que en las propuestas de resolución analizadas se hacen a la idea de desconexión, y a la actuación soberana del Gobierno de la Generalitat de Cataluña en el ámbito de las relaciones con el exterior, o a la consecución de la plena soberanía fiscal y económica, debieron ser parcialmente inadmitidas, en tanto expresan y defienden que el Parlamento de Cataluña reconozca su voluntad de conseguir o alcanzar la desconexión con el Estado español, la preparación de infraestructuras jurídicas para una futura independencia, las ideas de soberanía económica, fiscal y financiera, así como la plena autonomía en el ejercicio de la acción exterior de la Generalitat, para de esta manera prepararse para ejercer el derecho de autodeterminación, poniendo las bases organizativas de un eventual proceso constituyente (apartados 1, 3, 4 y 7 de la propuesta de resolución núm. 2 analizada). De esta manera, por su contenido y propósito, desatienden los pronunciamientos y mandatos de las SSTC 228/2016 (sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea) y 135/2020 (sobre el acuerdo Gov-90-2019, de 25 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y se acuerda su envío al Parlamento de Cataluña).

Existían, por lo tanto, diversos pronunciamientos sustantivos sobre la inconstitucionalidad de los contenidos propuestos, y sobre todos ellos y el impulso o desarrollo de los propósitos que las inspiraban, existía un requerimiento expreso del Tribunal Constitucional que imponía a los miembros de la mesa del Parlamento de Cataluña el deber de impedir o paralizar las iniciativas que vinieran a reiterar o hacer efectivos los postulados que la STC 259/2015 declaró contrarios a la Constitución, y de su inmediata precedente la STC 42/2014. Dichos pronunciamientos y mandatos se reiteraron expresamente a la mesa del Parlamento de Cataluña en el ATC 170/2016, que estimó el incidente de ejecución de la STC 259/2015, así como en la STC 98/2019. Por tanto, la mesa del Parlamento de Cataluña tenía conocimiento de su obligación de impedir o paralizar iniciativas con este contenido por los requerimientos que este tribunal le había dirigido previamente, lo que, en este caso concreto, fue parcialmente puesto de manifiesto a la mesa por el letrado mayor del Parlamento de Cataluña y aducido en la solicitud de reconsideración del acuerdo inicial de admisión.

La mesa debería haber impedido o paralizado aquellas iniciativas en cuanto reiteran las iniciativas anuladas por las resoluciones de este tribunal, y debía haber inadmitido a trámite los apartados e incisos de las propuestas de resolución a las que se ha hecho referencia.

Por todo lo expuesto, la mesa del Parlamento de Cataluña ha incumplido su deber constitucional de acatar lo decidido por el Tribunal Constitucional (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC) y, en conexión con ello, de impedir o paralizar aquellas iniciativas que reiteren o hagan efectivas las iniciativas anuladas por las resoluciones de este tribunal. La mesa debió haber inadmitido a trámite las propuestas de resolución presentadas en el marco del debate parlamentario sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en los apartados a los que antes se ha hecho mención, dado que contravenían manifiestamente los pronunciamientos contenidos en las resoluciones de este tribunal que han sido citadas.

El incumplimiento manifiesto por parte de la mesa del Parlamento de Cataluña de lo ordenado en aquellas resoluciones del Tribunal Constitucional, de cuyo contenido la mesa era concedora, determina la lesión del *ius in officium* de los parlamentarios

recurrentes en amparo (art. 23.2 CE). La admisión de las propuestas, en los concretos puntos e incisos señalados, «impide que, en relación con ese procedimiento parlamentario, puedan ejercer legítimamente los recurrentes sus funciones representativas, pues, en tales circunstancias, el ejercicio de su cargo conllevaría no acatar lo resuelto por el Tribunal Constitucional e incurrir, por tanto, en un grave ilícito constitucional» (SSTC 46/2018, FJ 7; 115/2019, FJ 7, y 128/2019, FJ 3). Esa vulneración determina también indirectamente la del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

Las consideraciones anteriores conducen a otorgar el amparo solicitado y, en consecuencia, a reconocer a los recurrentes que los acuerdos impugnados han vulnerado su *ius in officium*, y a declarar la nulidad parcial de dichos acuerdos.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el recurso de amparo interpuesto por don Carlos Carrizosa Torres, don Ignacio Martín Blanco, doña Marina Bravo Sobrino, don Joan García González, doña Anna Grau Arias, y don Matías Alonso Ruiz, diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Ciudadans del Parlamento de Cataluña, y, en su virtud:

1.º Declarar que la mesa del Parlamento de Cataluña ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2.º Restablecer a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad del acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 28 de septiembre de 2022, en lo que se refiere a la admisión a trámite de las propuestas de resolución núm. 1, 2 y 3 presentadas por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, la propuesta de resolución núm. 3 del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana de Catalunya, y la propuesta de resolución núm. 15 del Grupo Parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Un Nou Cicle per Guanyar, en el marco del debate sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en los concretos apartados a los que se refiere el fundamento jurídico segundo de esta resolución, así como la nulidad del acuerdo de la mesa de 29 de septiembre siguiente, que desestimó la petición de reconsideración del anterior acuerdo.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de febrero de dos mil veintiséis.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Ricardo Enríquez Sancho.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—Juan Carlos Campo Moreno.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.