

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los letrados del Parlamento suscritos, en representación y defensa de la Cámara y en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del día 23 de febrero de 2016, según se acredita mediante la certificación que se acompaña en documento adjunto, ante el Tribunal Constitucional comparecen y como mejor en derecho proceda,

DICEN

1. Que en fecha 18 de febrero de 2016, el Parlamento de Cataluña ha sido notificado del acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 16 de febrero de 2016, mediante el que se le da traslado del incidente de ejecución de la Sentencia del Tribunal Constitucional 259/2015, de 2 de diciembre (procedimiento 6330-2015) presentado por el Abogado del Estado y se concede un plazo de diez días para formular las alegaciones que se estimen oportunas.

2. Que evacuando el trámite conferido por el mencionado acuerdo del Tribunal Constitucional, pasan a formular las siguientes:

ALEGACIONES

I

Consideraciones preliminares sobre el planteamiento del incidente de ejecución.

1. El presente incidente de suspensión parte de la premisa de que cualquier iniciativa que se impulse en el Parlamento y que tenga conexión o relación por razón de la materia con la Resolución 1/XI debe ser considerada como un incumplimiento de la Sentencia 259/2015, de 2 de diciembre, por el solo hecho de haber sido presentada. También parte de la premisa de que la comisión de estudio que se ha creado en el Parlamento desarrolla el “*proceso constituyente*” a que se refiere la Resolución 1/XI.

Pero es a todas luces evidente que esta tesis resulta extraordinariamente forzada y desproporcionada cuando se plantea respecto de una iniciativa parlamentaria (creación de una comisión de estudio) que, en sí misma, solo supone la apertura de un procedimiento parlamentario cuyo resultado final está por determinar y cuando ese resultado, caso de producirse, no puede tener otro alcance que el propio ámbito parlamentario.

El impulso de una iniciativa parlamentaria no puede constituir nunca un supuesto de incumplimiento de una sentencia por diversas razones que se van a exponer en este escrito. Pero es que incluso al margen de ellas, hay un motivo de sentido común y de rigor jurídico que lo impide, a saber, que un eventual incumplimiento precisa siempre de un acto o una decisión con *fuerza necesaria* para hacerlo, cosa que no sucede en este caso. El mismo Abogado del Estado, al plantear el incidente reconoce este hecho cuando *presupone* que la creación de la comisión puede tener efectos jurídicos porque puede “ *dar lugar a una nueva declaración política o al inicio de decisiones concretas en orden a la consecución de un proceso de secesión de España*” y porque el informe y las conclusiones que elabore la comisión “ *servirán en realidad de fundamento para una subsiguiente elaboración de un texto normativo, o para el inicio de una tramitación legislativa, o bien para la fijación de pautas jurídicas de actuación para el ejecutivo de la Generalidad*”.

Pero estas dos premisas, y otras más que contiene el escrito de planteamiento del incidente de igual o similar tenor, lo que hacen en realidad es poner en evidencia su falta de fundamentación porque en términos estrictamente jurídicos el incumplimiento de una sentencia no puede plantearse en base a la teoría del “riesgo” y en apriorismos o especulaciones que solo se podrían confirmar, en su caso, cuando la comisión concluyera sus trabajos. Todo ello haciendo salvedad incluso de que esa posible actuación que se denuncia no dependería del informe de la comisión propiamente dicho, sino de las decisiones políticas subsiguientes, que el incidente presupone y solo nos avanza como hipótesis.

La formulación del incidente respecte de un acto como es la creación de la comisión de estudio en base a meras especulaciones no puede suponer nunca dar por supuesta, como pretende el Abogado del Estado, la “ *contravención*”

frontal” de lo decidido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia, ni el “*frontal desacato*” y el “*manifiesto incumplimiento*” de ésta. Los efectos de la STC 259/2015 y la obligación de su cumplimiento no pueden llevarse al extremo de poner en cuestión la capacidad del Parlamento de adoptar iniciativas y debatirlas, sea cual sea su contenido, pues lo que importaría en este caso no es el debate sino su resultado, siempre y cuando el mismo se manifieste de forma clara y evidente como una decisión que pretende ignorar los efectos de la Sentencia.

Y esto no puede hacerlo la creación de la comisión de estudio ni tampoco, como veremos más adelante, el informe y las conclusiones que elabore, pues los mismos no tienen otro efecto que el de plasmar un trabajo parlamentario interno, que, como tal, solo tiene como destinataria a la Mesa del Parlamento.

2. Este peculiar enfoque del incidente de ejecución presenta además importantes problemas desde la perspectiva de la función institucional que cumple el Parlamento de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Si el objetivo del incidente de ejecución es, como así se desprende de su contenido, el de *paralizar las iniciativas parlamentarias*, es evidente que ello causaría una gravísima lesión de las funciones institucionales del Parlamento, pues sería tanto como admitir la posibilidad de que el incidente de ejecución pueda servir para impedir que el Parlamento desarrolle sus funciones básicas. Con ello se estaría atacando la esencia del parlamentarismo, que proviene de su legitimidad democrática, y cualquier obstáculo que pueda oponérsele podría tener un efecto demoledor sobre el mismo principio democrático en el que se fundamentan las instituciones y el propio modelo de Estado tal y como lo conciben la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Atacar el derecho a la iniciativa parlamentaria con exclusiva *finalidad preventiva* por el riesgo de su posible resultado, no solo puede producir el efecto mencionado sino también otro especialmente trascendente desde el punto de vista constitucional, como es la simple y llana anulación práctica del derecho fundamental de los representantes parlamentarios reconocido en el artículo 23 CE. El derecho de iniciativa forma parte del núcleo duro e indiscutible del *ius in officium* de los representantes parlamentarios, derecho que queda amenazado directamente por la manera como el incidente entiende los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución 1/XI y su proyección general sobre cualquier iniciativa que pueda tener relación con la misma.

3. El escrito de planteamiento del incidente de ejecución tampoco considera la naturaleza que tiene el acto anulado por la STC 259/2015 y los efectos que esta última puede desplegar respecto al mismo. En el presente caso el incidente de ejecución responde a un escenario distinto al que podría observarse respecto de otros actos, como son los del poder ejecutivo, o de los actos de contenido normativo (parlamentarios o del ejecutivo). En estos supuestos, las situaciones de incumplimiento respecto de la sentencia pueden ser relativamente fáciles de identificar por razón de la propia naturaleza del acto enjuiciado, de sus efectos y de la posibilidad de establecer una *relación jurídica* entre los actos declarados inconstitucionales y nulos y el acto respecto al cual se plantea el incidente de ejecución.

Sin embargo, en el caso de las *resoluciones parlamentarias de impulso de la acción política y de gobierno*, como es el caso de la Resolución 1/XI, la situación cambia ostensiblemente porque esos actos, por su propia naturaleza, tienen un alcance y unos efectos esencialmente políticos, sin efectos jurídicos *vinculantes* (STC 42/2014, de 25 de marzo), y sin que tampoco pueda anudarse a los mismos ningún efecto "*habilitador*" de actuaciones o decisiones

públicas posteriores, porque éstas nunca dependen directa ni indirectamente de aquellos. Por esta razón, el incidente de ejecución choca aquí con otra dificultad de aplicación, cosa que no sucedería con otro tipo de actos respecto de los cuales sí que podría establecerse esa relación de dependencia jurídica a los efectos de un eventual incumplimiento de la sentencia.

La falta de este *nexo jurídico necesario* entre el acto declarado inconstitucional y nulo (la Resolución 1/XI) y la actuación posterior que se pretende cuestionar mediante el incidente de ejecución (la creación de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente) ofrece, pues, más dudas sobre la procedencia y viabilidad de éste, dudas que devienen certezas cuando, además, dicha actuación se circunscribe a una mera iniciativa parlamentaria.

4. En este escrito vamos a desarrollar, a partir de estas consideraciones previas y generales, los argumentos que a criterio de esta parte impiden que el incidente de ejecución pueda ser admitido. Estos argumentos van a tener como guía las premisas que a continuación se avanzan y que permiten sostener que:

- a) Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución 1/XI y de la obligación de cumplimiento de la sentencia 259/2015 no pueden llegar a condicionar, por razón de la naturaleza de la resolución anulada, el ejercicio por parte del Parlamento de las iniciativas que son propias e inherentes a sus funciones institucionales.
- b) No existe entre la Resolución 1/XI y la Resolución 5/XI que crea la comisión de estudio el nexo jurídico necesario para que ésta pueda ser considerada como un desarrollo o aplicación de la primera, sin que pueda producirse, por tanto, un supuesto de incumplimiento de la Sentencia 259/2015.

- c) El principio de autonomía parlamentaria ampara y excluye de posible control judicial las decisiones del Parlamento que atañen exclusivamente a su funcionamiento interno, no producen efectos más allá de ese ámbito procedimental y no afectan a ningún derecho fundamental (*interna corporis acta*).
- d) No procede plantear y admitir respecto de una iniciativa parlamentaria un incidente de ejecución con finalidad meramente preventiva que se fundamenta solo en apriorismo y en especulaciones sobre su resultado final, todavía incierto.
- e) Se produce una contradicción inevitable e insalvable en este caso entre la presentación del incidente de ejecución, que ataca de raíz una iniciativa parlamentaria, y el derecho fundamental de los representantes parlamentarios a ejercer su *ius in officium*, que el artículo 23 de la Constitución les reconoce y ampara.

II

La declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución 1/XI no puede afectar al ejercicio de las funciones que corresponden al Parlamento de acuerdo con el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Cámara. Estas funciones no dependen de la Resolución 1/XI y la STC 259/2015 no puede anularlas.

1. La Sentencia 259/2015, de 2 de diciembre, declara inconstitucional y nula la Resolución 1/XI y afecta por consiguiente a un acto parlamentario concreto que

fue el *resultado* del ejercicio de la función de impulso de la acción política y de gobierno.

La sentencia se proyecta, por tanto, sobre un acto concreto que se ha adoptado en ejercicio de una función parlamentaria, y no sobre esa función misma, que es inherente a la institución parlamentaria y que ningún Tribunal puede desconocer, restringir o condicionar como tal. Esta diferenciación es sumamente importante en el presente caso, porque en el fondo lo que el incidente de ejecución viene a discutir es el ejercicio mismo de una función parlamentaria —la creación de una comisión de estudio— con el único pretexto de que esa comisión pudiera llegar a tratar, aunque sea a nivel de estudio, aspectos que tienen relación material con la Resolución 1/XI.

Se produce, pues, una notable *distorsión y desproporción* entre lo que el incidente plantea y el alcance que puede darse a una sentencia que declara inconstitucional y anula un acto parlamentario, pero cuyos efectos no pueden extenderse hasta el punto de llegar a anular la capacidad y la autonomía del Parlamento para ejercer sus funciones institucionales.

La declaración de nulidad resultante de la Sentencia 259/2015 contrae sus efectos a la Resolución 1/XI porque este es el acto que ha sido objeto de examen por el Tribunal Constitucional e invalidado como tal. Si acaso, podría sostenerse que, en virtud de la declaración de inconstitucionalidad y de la obligación de cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional que establece el artículo 87.1 LOTC, el Parlamento puede quedar condicionado en el sentido de no poder adoptar en el futuro actos de contenido igual o similar a la resolución declarada nula. Pero este límite no deriva de la declaración de nulidad de la Resolución sino del deber que tienen todos los poderes públicos de cumplir lo que resuelva el Tribunal Constitucional.

El límite no estaría, por consiguiente, en el ejercicio de las funciones parlamentarias, que no pueden verse alteradas por la STC 259/2015, sino en la adopción de nuevas resoluciones o actos parlamentarios de las características señaladas si llegaran a expresar claramente una declaración de voluntad de la Cámara en el sentido indicado.

Las reflexiones que se acaban de hacer confirman la necesidad de diferenciar el ejercicio de las funciones parlamentarias y las iniciativas que se impulsan a partir de ellas de los actos parlamentarios en que estas iniciativas puedan concretarse. Solo en este último caso podría plantearse un escenario teórico susceptible de un incidente de ejecución por infracción del deber de cumplimiento de la Sentencia. En cambio, es evidente que nunca puede plantearse antes, ya que el derecho de iniciativa parlamentaria, como tal, no ha sido ni podría ser afectado por una sentencia anulatoria de un acto parlamentario anterior del cual esa iniciativa no depende.

Hay que recordar en este sentido que la STC 259/2015 no incluye ningún pronunciamiento, ni en su fallo ni en su *ratio decidendi*, que pueda dar apoyo a las tesis del Abogado del Estado. Como no podría ser de otra forma, la Sentencia se limita a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución 1/XI, sin proyectar a partir de las mismas otro efecto o consecuencia que pudieran comprometer la futura actividad del Parlamento de acuerdo con el marco legal que la regula.

2. El artículo 66 LOTC establece que la sentencia del Tribunal acordará la anulación del acto impugnado si se considera inconstitucional. Dicha nulidad produce la invalidez del acto e implica que éste no pueda producir efectos jurídicos ni ser aplicado. La declaración de nulidad del acto y la obligación de

cumplimiento de las sentencias determinan así un ámbito de exclusión de la actuación de los poderes públicos en relación con posteriores decisiones que puedan considerarse objetivamente como actos de desarrollo o aplicación de la resolución declarada nula. Si este espacio de exclusión se quebrantara, la LOTC contempla el incidente de ejecución como instrumento para recomponerlo.

Pero, como ya se ha señalado antes, este marco teórico no puede aplicarse con un criterio único, rígido y uniforme, pues es evidente que no todos los actos que emanan de los poderes públicos son iguales, ni tienen la capacidad de producir los mismos efectos. En este sentido, son elementos especialmente relevantes el sujeto público que ha dictado el acto, el contenido de éste y la potestad pública que se encuentra en el origen del mismo.

No se puede tratar por igual una ley o una disposición de carácter general que un acto administrativo de ejecución. En el primer caso los efectos de la nulidad son necesariamente más amplios, en la medida que impiden que la norma declarada nula pueda servir como marco de cobertura para dictar actos de desarrollo o ejecución de la misma. En cambio, en el segundo caso puede suceder que la resolución agote sus efectos en sí misma y los efectos de la sentencia no vayan más allá.

Desde la perspectiva del poder público que ha dictado el acto, también entra en juego un matiz especialmente importante que deriva de la naturaleza institucional de ese poder, naturaleza que se proyecta necesariamente sobre el mismo carácter del acto, especialmente cuando éste no expresa el valor propio de una decisión normativa o ejecutiva sino que contrae su alcance a una declaración o expresión de voluntad política.

En el caso concreto de la Resolución 1/XI no se puede olvidar en ningún momento que se trata de un acto fruto del ejercicio de la *función de impulso de la acción política y de gobierno*. La doctrina parlamentaria destaca de forma prácticamente unánime que las resoluciones parlamentarias aprobadas en ejercicio de esta función son actos de naturaleza esencialmente política que expresan una voluntad de la Cámara dirigida al gobierno o a la ciudadanía, únicamente fiscalizables por medio de los instrumentos de control previstos en los propios reglamentos parlamentarios, ya que no tienen la fuerza legal de obligar ni la capacidad de modificar el ordenamiento jurídico o bloque de la legalidad al que están sujetos los poderes públicos y los ciudadanos. Se trata, en definitiva, de declaraciones parlamentarias que se mueven esencialmente en el plano de las relaciones fiduciarias existentes entre los parlamentos y los gobiernos y que en ningún caso entran a formar parte del derecho positivo ni producen efectos jurídicos vinculantes.

Hay que reconocer que el Tribunal Constitucional ha introducido una novedad importante respecto de lo que se acaba de exponer. En la STC 42/2014, de 25 de marzo, dictada con ocasión de la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña (*Declaración de soberanía y sobre el derecho a decidir del pueblo de Cataluña*), el Tribunal Constitucional consideró por primera vez que las resoluciones parlamentarias aprobadas en ejercicio de la función de impulso eran susceptibles de producir efectos jurídicos y, por consiguiente, tenían las características idóneas para ser sometidas a un proceso de constitucionalidad. Esta doctrina ha sido reiterada después en la STC 259/2015, que se remite en este punto a la STC 42/2014.

Sin embargo, es preciso destacar que en ambas sentencias la posición del Tribunal es especialmente matizada cuando se trata de determinar cuáles son los efectos jurídicos que pueden desprenderse de una resolución parlamentaria

de impulso, para diferenciarlos de los que son propios de otro tipo de disposiciones o actos.

En efecto, en el fundamento jurídico segundo de la STC 42/2014 se reconoce textualmente que *“el Tribunal aprecia que, en principio, respecto de los ciudadanos de Cataluña, la resolución contrae sus efectos a exhortarlos en su acción política, sin efecto vinculante de naturaleza alguna”*. Y añade acto seguido que *“como acto de impulso de la acción de gobierno, la resolución carece igualmente de eficacia vinculante”*.

Por consiguiente, las SSTC 42/2014 y 259/2015 admiten la hipótesis de los efectos jurídicos de las resoluciones parlamentarias de impulso, pero siempre bajo unos condicionantes y una precisiones que inducen a pensar más en la voluntad de construir el requisito necesario para admitir su impugnación en sede constitucional que no en la de reconocer a ese tipo de resoluciones los efectos propios de los actos de contenido normativo o de los actos que emanan del poder ejecutivo. Esa *ultima ratio* de la doctrina jurisprudencial se hace especialmente evidente cuando el Tribunal dice textualmente que:

*“... ninguna norma del ordenamiento autonómico **condiciona** a la adopción por el Parlamento de un acto como el impugnado la validez de la acción del Gobierno o la actuación de la ciudadanía o de las instituciones”* (FJ 2).

Esta declaración es sumamente expresiva del alcance limitado de los efectos jurídicos que el Tribunal desprende de las resoluciones parlamentarias y también es muy reveladora del carácter *débil* de esos efectos cuando se descarta que esas resoluciones puedan ser vistas o consideradas como una *condición necesaria* o una *fuentes legitimadora* de una capacidad de decisión

que el ordenamiento jurídico ya reconoce directamente y con carácter general a los poderes públicos.

Si, según la jurisprudencia constitucional, una resolución parlamentaria de impulso no tiene la fuerza propia para condicionar la *validez* de las actuaciones que el Parlamento puede desarrollar de acuerdo con el marco normativo que le es aplicable (el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Cámara), parece necesario deducir que la anulación de tal resolución tampoco puede alterar esta situación, porque, de lo contrario, se produciría una incoherencia inaceptable desde la más elemental lógica jurídica. La STC 259/2015 no puede poner en tela de juicio el libre ejercicio por el Parlamento de sus funciones, sin perjuicio del límite que impone el deber de cumplimiento de la Sentencia, si éste se ve comprometido, en su caso, por el *resultado concreto* del ejercicio de esas funciones de acuerdo con lo que se ha señalado anteriormente.

3. Las consideraciones anteriores llevan a concluir que la Resolución 1/XI no puede ser considerada como un acto habilitante de unas funciones que el Parlamento ya puede ejercer libremente de acuerdo con el artículo 52.2 del Estatuto y su Reglamento. La legalidad bajo la que actúa el Parlamento no hace depender el ejercicio de estas funciones de la Resolución 1/XI. Por ello, la declaración de nulidad de ésta tampoco puede afectar al ejercicio de dichas funciones, ya que, si la Resolución no hubiera existido, se podrían ejercer igualmente. Esta constatación es la prueba palpable de que la declaración de nulidad de la Resolución tiene un efecto neutro en este caso que impide aceptar la tesis del incidente en el sentido de que la creación de la comisión debe ser considerada como un acto de aplicación, ejecución o desarrollo de la Resolución 1/XI.

La posición de la Abogacía del Estado no se sustenta, como debería ser, en la existencia de una vinculación jurídica entre la Resolución 1/XI y la creación de la comisión de estudio, que no existe en este caso, sino en una relación de naturaleza *política* que no parece desde luego la más apropiada para el contexto de un incidente de ejecución.

Si se aceptara la tesis de la Abogacía del Estado de que la simple conexión material entre la Resolución 1/XI y cualquier iniciativa parlamentaria significa un incumplimiento de la STC 259/2015, se llegaría a la conclusión insostenible de que el Parlamento quedaría limitado en el ejercicio de sus funciones, a pesar de que el derecho de iniciativa parlamentaria no tenga otros límites que los que marca el bloque de legalidad que lo contempla y regula. Sería tanto como aceptar que el mismo Parlamento se ha *autolimitado* por el hecho de haber aprobado una resolución ciertamente declarada inconstitucional y nula, pero de la que no depende en ningún modo su capacidad futura de actuación.

La posición institucional del Parlamento le atribuye un margen de decisión especialmente amplio para desarrollar sus funciones, en la medida en que es la sede donde se expresa el pluralismo y se hace público el debate político. Ya hemos destacado la relevancia de este papel institucional y es obvio que su preservación exige aplicar un criterio especialmente *prudente* para no incurrir en una situación que produzca un desequilibrio y una contaminación entre las funciones institucionales propias del Parlamento y las que corresponden al Tribunal Constitucional cuando se trata de interpretar los efectos de las sentencias constitucionales, pues el Tribunal tiene atribuida una función constitucional que también tiene sus límites en las que la Constitución y los Estatutos reconocen a los otros poderes públicos, singularmente a los de naturaleza parlamentaria.

En este sentido hay que recordar que el mismo Tribunal ha establecido una doctrina especialmente garantista del derecho de iniciativa parlamentaria, entendiendo que la misma debe interpretarse como un derecho a un proceso parlamentario cuyo resultado aún no puede determinarse y que presupone la existencia de un debate que, por definición, ha de poder ser libre en su contenido. Todo ello bien entendido que la voluntad del Parlamento solo se expresará en el momento de adoptar el acto que ponga fin al procedimiento (ATC 135/2004).

La creación de la comisión de estudio es una iniciativa parlamentaria que, como tal, es *autónoma e independiente* de la Resolución 1/XI y da origen a un nuevo procedimiento parlamentario cuyo resultado no está por lo demás predeterminado. Por tanto, resulta obvio que la creación de la comisión de estudio sobre la que se plantea este incidente de ejecución no puede ser considerada como un acto que deriva de la Resolución 1/XI y afectado, por tanto, por la declaración de nulidad resultante de la STC 259/2015, ni tampoco como una actuación del Parlamento contraria al deber de cumplirla.

III

La creación de la comisión tiene la naturaleza de *interna corporis acta* y, en cuanto tal, queda preservada por la autonomía parlamentaria.

1. La autonomía institucional de las cámaras parlamentarias determina que tengan plena libertad para poder organizar su trabajo y ejercer sus funciones de acuerdo con sus reglamentos. Ello es la consecuencia de la posición constitucional de los Parlamentos y de la filosofía que define el Estado

democrático. La autonomía parlamentaria constituye el fundamento del derecho parlamentario y tiene como fin básico proteger a las cámaras frente a posibles injerencias de los demás poderes públicos. La doctrina parlamentaria es clara y coincidente acerca de esta cuestión y las consecuencias de esa autonomía institucional recaen, entre otros aspectos, en la *preservación del derecho de iniciativa parlamentaria y del debate político*.

En este sentido, no hay duda que la creación de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente se inscribe en el ejercicio de la facultad que tiene el Parlamento de dar curso a una iniciativa parlamentaria de acuerdo con las previsiones de su Reglamento. Estamos, pues, ante el *núcleo duro* de esa autonomía en la medida que la creación de la comisión de estudio debe considerarse un *procedimiento o una actividad intrínsecamente parlamentaria vinculada al funcionamiento interno de la cámara*.

Al respecto, hay que señalar la importante diferencia que este acto parlamentario de naturaleza procedimental permite establecer con otras decisiones parlamentarias que sí podrían determinar una posible fiscalización por parte del Tribunal Constitucional.

Aunque en su definición más clásica la doctrina de los *interna corporis acta* viene a predicar una exclusión absoluta del control de los actos parlamentarios por parte del poder ejecutivo y del poder judicial, es obvio que este planteamiento no puede hoy sostenerse y requiere de matizaciones, tal y como ha señalado la jurisprudencia constitucional.

La exclusión del control debe mantenerse en lo que concierne a las decisiones de organización y ordenación del trabajo parlamentario, así como en el desarrollo y funcionamiento interno de las cámaras, ámbitos en los que cabe

incluir, como es lógico, la presentación de iniciativas por parte de los grupos parlamentarios y de los diputados, así como la iniciación y desarrollo de los correspondientes procedimientos. Sin embargo, es obvio que los actos decisorios adoptados por las cámaras de carácter normativo y las resoluciones que puedan producir *efectos externos* admiten ya ese control, así como también aquellos actos internos que puedan afectar a los derechos de los miembros de las cámaras. Por consiguiente, la doctrina de los *interna corporis acta* debe ser entendida bajo estas importantes excepciones.

Estas excepciones se justifican, en el primer caso, por la necesidad de hacer efectivo el control de constitucionalidad de las leyes o de algunas resoluciones parlamentarias, según la doctrina establecida por la STC 42/2014 y reiterada en la STC 259/2015, o bien por la necesidad de garantizar los derechos de terceros en lo que se refiere a las decisiones propias de los actos de administración del Parlamento. Y en el segundo caso, se justifican por la necesidad de proteger el derecho fundamental del artículo 23 CE en lo que concierne al ejercicio del *ius in officium* de los miembros de la cámara.

Sin embargo, cuando no se dan esas condiciones (producción de efectos externos o afectación de los derechos de los diputados), es evidente que la doctrina de los *interna corporis acta* ha de tener su máxima expresión como garantía de la autonomía y de la misma función institucional que la Constitución y el Estatuto reconocen al Parlamento. En este caso, cobra todo su sentido esta doctrina, pues pone de relieve que el sustrato de estos actos no es esencialmente jurídico sino *político* y que, por tanto, estamos ante el núcleo esencial de la autonomía parlamentaria, al que repele la idea de una intervención externa de otros poderes.

El Tribunal Constitucional ha aceptado plenamente esta tesis en varias de sus decisiones, considerando que en el derecho parlamentario existe un ámbito en el que el actor y el sujeto pasivo de la normativa vienen a ser el *mismo elemento* y otro ámbito en el que se pueden originar relaciones jurídicas con efectos externos o afectar los derechos de los miembros de las cámaras. De manera que solo en el segundo ámbito puede aplicarse el principio de residenciabilidad judicial de los actos parlamentarios.

En la STC 226/2004, de 29 de noviembre (FJ 1) el Tribunal se refiere explícitamente a aquellos actos y decisiones de las cámaras parlamentarias de “*naturaleza intrínsecamente parlamentaria*” que expresan *ad intra* su autonomía y que, en cuanto tales:

“... resultan excluidos del conocimiento, verificación y control por parte de los Tribunales, tanto de los ordinarios como de este Tribunal, a no ser que afecten a un derecho o libertad susceptible de protección a través del recurso de amparo (art. 53.2 CE), en cuyo caso sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los interna corporis acta correspondiendo su examen a este Tribunal”.

En el mismo sentido se pronuncian las SSTC 121/1997, de 1 de julio (FJ3) y la 118/1988 (FJ2).

La doctrina de los *interna corporis acta* cuenta con otras aportaciones importantes. Así, en el ATC 183/1984, de 21 de marzo de 1984, se afirma el principio de que las normas y decisiones de las cámaras solo admiten el control jurisdiccional “*cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas o generales susceptibles de ser objeto de control de inconstitucionalidad*”. Y en el ATC 292/1987, de 1 de marzo, se dice

textualmente que “*la organización de los debates y el procedimiento parlamentario es cuestión remitida por la Constitución, como se desprende de su artículo 72, a la regulación y actuación independiente de las cámaras legislativas y los actos puramente internos que adopten las mismas no pueden ser enjuiciados por este Tribunal (...) sin menoscabar aquella independencia*”. En el mismo sentido cabe citar también el ATC 12 /1986, de 15 de enero.

2. De acuerdo con lo que se acaba de exponer, no ofrece duda alguna que la resolución del Parlamento mediante la cual se crea la comisión de estudio a que se refiere este incidente de ejecución es un *típico acto interno del Parlamento*, acto que solo inicia un procedimiento parlamentario y que debe quedar protegido, por tanto, por la autonomía e independencia de funcionamiento de la Cámara.

El incidente de ejecución pretende cuestionar esa decisión bajo el pretexto de que el objeto de estudio tiene relación con la Resolución 1/XI y está afectado por la STC 259/2015, por lo que el acto de creación de la comisión debe ser considerado ya como un incumplimiento de la sentencia. Pero, como ya hemos anticipado, este planteamiento no puede tener recorrido porque la nulidad de la Resolución 1/XI no se puede proyectar sobre futuras actuaciones de la Cámara que no dependen de la misma en sentido jurídico y porque el inicio de un procedimiento parlamentario no predetermina su resultado ni produce, como tal, ningún efecto externo (no implica una declaración de voluntad de la Cámara propiamente dicha) y tiene las características propias de *interna corporis acta* de acuerdo con la jurisprudencia constitucional.

Pero a pesar de que esto sea meridianamente claro, esta parte cree que es importante hacer otras consideraciones adicionales sobre la naturaleza de las comisiones de estudio y sobre otras circunstancias que concurren en el

presente caso, con el fin de reforzar los argumentos expuestos en contra de la posibilidad de admitir a trámite este incidente de ejecución.

De acuerdo con el artículo 65.1 del Reglamento del Parlamento, las comisiones de estudio creadas por el Pleno (acto sobre el que se plantea este incidente) pueden tener como objeto de análisis cualquier asunto que afecte a la sociedad catalana. Y, lo que es más importante para lo que aquí nos interesa, la tarea de estas comisiones es la de elaborar *un informe y unas conclusiones* que se han de remitir a la Mesa del Parlamento que ha de decidir, una vez escuchada la Junta de Portavoces, si solo *toma nota* de los mismos o si les da otra tramitación específica.

Queda claro, pues, que la creación de una comisión de estudio no solo es una actuación interna de la Cámara, sino que también lo será el *resultado* de la misma, en la medida en que se contrae a la elaboración de un informe y unas conclusiones que tienen únicamente el valor de documentos de trabajo dirigidos a la Mesa del Parlamento y no comportan en sí mismos ninguna declaración de voluntad ni valor decisorio *ad extra* de la Cámara. El hecho de que la Mesa pueda decidir posteriormente darles otro trámite es una cuestión que ya no afecta al trabajo de la comisión, pues es obvio que esta es una mera posibilidad cuyo resultado debería ser valorado en el supuesto de que se produjera, pero que está más allá del alcance del cometido que según el Reglamento corresponde a la comisión de estudio.

Por consiguiente, la naturaleza y las características que tiene la creación de una comisión de estudio y el procedimiento que este acto impulsa son a todas luces insuficientes para considerar un supuesto de incumplimiento de cualquier sentencia judicial, más allá incluso de su carácter de *interna corporis acta*. El mero estudio de una cuestión a nivel exclusivamente parlamentario sin que

este estudio implique otro resultado que la elaboración de un informe dirigido a la Mesa no puede ser considerado nunca como un incumplimiento, máxime cuando a ello añadimos el hecho de que el acto de creación de la comisión, como todo acto de inicio de un procedimiento parlamentario, no predetermina cuál va a ser el resultado final del trabajo de la misma.

En este punto tiene especial interés recordar que en la reunión de la Junta de Portavoces del día 15 de enero de 2015 en la que se trató la creación de la comisión que ahora se cuestiona, el representante del Grupo Parlamentario Popular afirmó textualmente al respecto que:

*“Si el Parlament planteja fer una comissió d’estudi, **nosaltres no estarem mai en contra que aquí s’estudiï el que es consideri convenient estudiar. Només faltaria que el Parlament no pogués estudiar el que consideri oportú estudiar.***

Nosaltres òbviament, en fi, tindrem el dret a decidir si assistim o no assistim a les reunions d’aquesta comissió, si hi participem o no (...). Però no en farem una guerra que el Parlament estudiï el que consideri oportú.”

*“Si el Parlamento plantea hacer una comisión de estudio, **nosotros no estaremos nunca en contra de que aquí se estudie lo que se considere conveniente estudiar. Solo faltaría que el Parlamento no pudiera estudiar lo que considere oportuno estudiar.***

Nosotros, obviamente, en fin, tendremos el derecho a decidir si asistimos o no asistimos a las reuniones de esta comisión, si participamos en ella o no (...). Pero no haremos una guerra del hecho de que el Parlamento estudie lo que considere oportuno.”

Posición que, por si quedara alguna duda sobre la cuestión de fondo que se ventila en este incidente, fue rematada con las siguientes palabras:

“Si fa una es comissió d’estudi,

“Si se hace una comisión de

*la nostra oposició és política i punt, però que tampoc s'interpreti que hi estem d'acord. Estem d'acord en el sentit que no estem d'acord amb el procés; ara, que el Parlament pot estudiar això, evidentment que pot i **no hi haurà cap oposició legal per part nostra.***"

*estudio, nuestra oposición es política y punto, pero que tampoco se interprete que estamos de acuerdo. Estamos de acuerdo en el sentido de que no estamos de acuerdo con el proceso; ahora, que el Parlamento puede estudiar esto, evidentemente que puede y **no habrá ninguna oposición legal por nuestra parte.***"

Ciertamente, no sería correcto identificar el Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento con el Gobierno que ha decidido plantear el incidente de ejecución. Pero tampoco lo sería desvincular ambos hechos porque existe una relación evidente, al menos a nivel político, y como muestra resulta pertinente recordar aquí que fue precisamente el presidente del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento de Cataluña el que personalmente presentó al Registro del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de reforma de la LOTC, en base a la cual se plantea este incidente. (Se adjunta como documento nº 1 copia de la transcripción de la Junta de Portavoces del día 15 de enero de 2015 donde constan en las páginas 16, 19 y 20, las manifestaciones reproducidas).

Esta última observación nos da pie a una segunda consideración referente a las circunstancias bajo las cuales se ha producido la creación de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente. A pesar de que estas circunstancias pudieran parecer, *prima facie*, de naturaleza esencialmente política, la realidad es que tienen un importante calado jurídico a los efectos del presente procedimiento.

Nos referimos concretamente al hecho de que la creación de la comisión de estudio no contó solo con los votos de los dos grupos parlamentarios que

aprobaron en su día la Resolución 1/XI, sino también con el apoyo de otro grupo parlamentario (*Catalunya Sí que es Pot*) que se opuso a la aprobación de dicha Resolución y defendió además en la misma sesión plenaria una propuesta de resolución propia de contenido muy distinto y que acabó siendo rechazada.

La lectura de la Propuesta de resolución de ese grupo parlamentario pone de relieve un entendimiento de la cuestión relativa al “*derecho a decidir*” y al “*proceso constituyente*” muy distinto del que expresa la Resolución 1/XI, con importantes matices que permiten situar la defensa de ese proyecto político intramuros de la Constitución o, dicho de otra forma, sin excluir necesariamente la reforma constitucional. Es decir, en una línea que podría ser compatible con la doctrina establecida por la STC 42/2014 dictada en relación a la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña. (Se adjunta como documento nº 2 copia de la propuesta de resolución presentada por el Grupo Parlamentario de *Catalunya Sí que es Pot*, que fue debatida y rechazada en el mismo Pleno en que se aprobó la Resolución 1/XI.)

La concurrencia de esta circunstancia establece un nuevo paradigma que debilita ostensiblemente el determinismo que el Abogado del Estado anuda al acto de creación de la comisión de estudio, como voluntad de insistir en el desarrollo del contenido de la Resolución 1/XI. A pesar de que, si fuera este realmente el caso, ello tampoco serviría para constatar una situación objetiva de incumplimiento de la sentencia, como ya se ha argumentado reiteradamente, el apoyo parlamentario más amplio que ha tenido la creación de la comisión da credibilidad a que el debate que puede producirse en el seno de la misma no sólo no está predeterminado en cuanto a su alcance y contenido, sino que presumiblemente pondrá sobre la mesa opciones distintas

de las que recoge la Resolución 1/XI, opciones que el informe y las conclusiones de la comisión podrían contemplar.

Es importante destacar al respecto que cuando la Resolución 5/XI de creación de la comisión de estudio define los ámbitos de trabajo de la misma lo hace en unos términos que permiten considerar esa amplitud de opciones e incluso expresan una aproximación a la idea del “proceso constituyente en Cataluña” más amplia y distinta a la de la Resolución 1/XI y enfocada más como un proyecto de renovación política y social que es necesario someter a debate, que no excluye un proceso de reforma más amplio a nivel del Estado, reclamado hoy por diversas fuerzas políticas (se acompaña como documento nº 3 el texto íntegro de la Resolución 5/XI de creación de las comisiones parlamentarias donde se especifican los ámbitos de trabajo de la comisión de estudio del proceso constituyente).

En este sentido, son especialmente ilustrativas las palabras pronunciadas por el representante del Grupo Parlamentario *Catalunya Sí que es Pot*, con ocasión del debate en el Pleno de la propuesta de creación de las comisiones, respecto al ámbito de trabajo de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente:

“El nostre grup ha signat la proposta de creació d’una comissió que anomenem «de procés constituent». Els demano molt bé a tots els grups de la cambra que vegin exactament els àmbits en què es planteja (...).

Aquesta no és la comissió del procés constituent per a la independència, tampoc és la comissió del procés constituent per a l’estat federal. Creiem – almenys així ho plantejem

“Nuestro grupo ha firmado la propuesta de creación de una comisión que llamamos «de proceso constituyente». Les pido muy bien a todos los grupos de la cámara que vean exactamente los ámbitos en que se plantea (...).

Esta no es la comisión del proceso constituyente para la independencia, tampoco es la comisión del proceso constituyente para el estado federal. Creemos –al menos así lo planteamos nosotros-- que tiene

*nosaltres– que **té una vocació molt més àmplia** i que sobretot té la vocació de ser un espai de trobada i de diàleg.*

*Nosaltres ho hem plantejat perquè per nosaltres el procés constituent, per Catalunya Sí que es Pot el procés constituent no ens és aliè, el portàvem en el nostre programa. Però parteix d'una evidència que avui crec que té molta gent a la societat catalana i al **conjunt d'Espanya**: és que estem davant del que podríem anomenar «l'esgotament del model socioeconòmic, també ambiental, i polític de la Transició», de 1978. I aquest esgotament requereix la iniciativa política **per assentar noves bases; no només en el model d'estat: també i fonamentalment –i aquesta és la nostra vocació, portar-ho a aquesta comissió– del model de societat**».*

***una vocación mucho más amplia** y que sobre todo tiene la vocación de ser un espacio de encuentro y diálogo.*

*Nosotros lo hemos planteado porque para nosotros el proceso constituyente, para Catalunya Sí que es Pot el proceso constituyente no nos es ajeno, lo llevábamos en nuestro programa. Pero parte de una evidencia que hoy creo que tiene mucha gente en la sociedad catalana y en el **conjunto de España**: es que estamos ante lo que podríamos llamar el «agotamiento del modelo socioeconómico, también ambiental, y político de la Transición», de 1978. Y este agotamiento requiere la iniciativa política para **sentar nuevas bases; no solo en el modelo de Estado: también y fundamentalmente – y esta es nuestra vocación, traerlo a esta comisión-- del modelo de sociedad**».*

Esta intervención puede consultarse en la página 44 del Diario de Sesiones del Parlamento nº 8, de 20 de enero de 2016, cuya copia se adjunta como documento nº 4.

Los hechos que se acaban de exponer ponen en evidencia y contradicen el discurso de la Abogacía del Estado, puesto que abren perspectivas de trabajo de la comisión más allá del único alcance que le reconoce el incidente de ejecución. El apoyo a la creación de la comisión por parte de un grupo parlamentario que votó en contra de la Resolución 1/XI no puede tener otra

lectura lógica que la de garantizar que en la misma se debatieran otras cuestiones y opciones políticas, tal y como se desprende también de la definición de los ámbitos de trabajo que contempla la resolución de creación de la comisión y de una idea del “proceso constituyente” no necesariamente coincidente con la expresada en la Resolución 1/XI. Idea que puede dar cabida a un estudio que contemple este proceso como una reforma de alcance general para toda España o incluso a nivel catalán en un posible contexto de reforma en clave federal como se postula desde determinadas posiciones políticas.

En este sentido, es necesario recordar que dentro del ámbito de trabajo de la comisión se contempla la *“identificación de las reformas de cambio social, político y nacional que han de configurar el proceso constituyente en Catalunya”*, el *“análisis de las diversas modalidades de estructura de estado y su expresión constitucional: derechos y deberes, principios y garantías constitucionales, formas de participación ciudadana, modelo socioeconómico y ambiental, y formas de estado”*, y el *“análisis de experiencias comparadas de procesos constituyentes y mecanismos de implicación, protagonismo y participación ciudadana en el proceso constituyente”*.

Y nótese especialmente que estos ámbitos de trabajo tienen como marco de referencia un proceso constituyente *“en”* Cataluña y no un proceso constituyente *“de”* Cataluña, lo que denota claramente la voluntad de que la comisión de estudio sea un foro de debate general y abierto en el sentido que antes se ha indicado.

IV

El incidente de ejecución no puede ser admitido porque tiene carácter meramente preventivo.

1. En los apartados anteriores ya hemos hecho alusión al carácter preventivo que tiene el incidente de ejecución en tanto que no se dirige contra un acto final o resolutorio. Conviene, sin embargo, desarrollar este punto para comprobar que, en el supuesto de ser admitido el incidente, ese carácter preventivo podría suponer también unas consecuencias muy graves e inaceptables para el Parlamento como institución y para sus miembros.

El escrito de planteamiento del incidente de ejecución parte, como se ha dicho, de la hipótesis incorrecta y notoriamente desproporcionada de que la STC 259/2015 impide al Parlamento desarrollar ninguna iniciativa respecto de la que pueda establecerse una relación directa con la Resolución 1/XI o que pueda verse como un acto que deriva de la misma. Su argumento de fondo es que la mera existencia de esa conexión ya incapacita al Parlamento para ejercer sus funciones, es decir, no solo para adoptar decisiones futuras, sino incluso para *iniciar* procedimientos por el riesgo de que su resultado llegara a contravenir la STC 259/2015.

En el apartado segundo de este informe ya se ha expuesto en profundidad cuáles pueden ser los efectos de la STC 259/2015, hasta dónde puede llegar la obligación de cumplirla y cómo esta obligación tiene un contenido y un alcance limitados por razón de la naturaleza de la Resolución 1/XI. Pero independientemente de ello, lo que es incontestable es que una situación de incumplimiento solo podría predicarse de un acto resolutorio o final que expresara una declaración de voluntad de la cámara, no de un acto de trámite.

Si no existe este acto “*final*”, no puede haber incumplimiento, y lo que no se puede hacer es “*anticipar*” preventivamente ese resultado por el solo hecho de que el Parlamento inicie cualquier procedimiento que suponga la posibilidad o el riesgo de que así ocurra.

2. Desde la perspectiva del ejercicio de las funciones parlamentarias, hay que recordar la doctrina contenida en el ATC 135/2004, que se muestra concluyente cuando afirma que en tanto no se agote un procedimiento parlamentario iniciado, no cabe más inconstitucionalidad que la que resulte de la infracción de las normas que disciplinan dicho procedimiento. Es decir, que los actos de trámite no son idóneos para un juicio material de constitucionalidad, lo que *mutatis mutandis* implica que tampoco lo pueden ser para determinar un incumplimiento de una sentencia. Y también cabe recordar la doctrina expresada en ese mismo Auto, que considera que el efecto de una iniciativa parlamentaria solo es el de *promover* y *abrir* un debate parlamentario, de modo que la eventual inconstitucionalidad de los actos parlamentarios solo es relevante cuando *concluyen* en una disposición o resolución.

En este sentido es especialmente significativa la doctrina contenida en las STC 42/2014 y 259/2015, que con ocasión de las Resoluciones 5/X y 1/XI del Parlamento de Cataluña y, por tanto, *en el contexto concreto que aquí nos ocupa*, ha querido deslindar claramente el margen que tiene el debate político en sede parlamentaria del control que se puede ejercer sobre el resultado de ese debate.

La STC 42/2014 (FJ4) recuerda la doctrina ya expresada anteriormente por el Tribunal en el sentido de reconocer que, en un modelo que no impone una “*democracia militante*” como es el nuestro, es posible defender concepciones que pretenden modificar el fundamento mismo del orden constitucional,

siempre que su *consecución efectiva* se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución.

Y la misma STC 259/2015 (FJ7) cuyo incumplimiento se exige ahora insiste en este punto cuando distingue claramente entre el *debate político* de proyectos e iniciativas y la *conversión* de ese debate en *normas u otras determinaciones* del poder político que solo es posible adoptar mediante un procedimiento de reforma constitucional. El Tribunal, como ya había dicho en ocasiones anteriores (ATC 135/2004 y STC 42/2015), reconoce que el debate es absolutamente libre en su contenido y que lo que resulta determinante a los efectos del control de constitucionalidad es que ese debate llegue a *convertirse o concluir* en una decisión mediante la cual se exprese la voluntad de la Cámara.

Y es a todas luces evidente que un acto parlamentario de creación de una comisión de estudio no puede tener nunca esa consideración. Desde el punto de vista de la actividad parlamentaria es un acto interno y no un acto final que exprese la posición del Parlamento. Aceptar en este caso la tesis que plantea el incidente de suspensión sería tanto como atacar la esencia del propio debate público aun sin tener la certeza de si éste va a concretarse en una decisión parlamentaria y de cuál será el contenido de tal decisión. Y si ésta llegara a producirse (cosa que ni siquiera ocurriría en este caso, habida cuenta de la naturaleza y misión que tienen las comisiones de estudio) siempre cabría la interposición del incidente de ejecución porque entonces sí, *pero no antes*, se podría producir una situación de incumplimiento.

3. Los argumentos que se acaban de exponer en contra de la admisibilidad de un incidente de ejecución preventivo, no se limitan sin embargo a la perspectiva

institucional sino que deben extenderse también a la propia posición de los *representantes parlamentarios*.

El artículo 23 CE reconoce a los representantes parlamentarios el *ius in officium* que ampara el ejercicio de sus funciones de acuerdo con lo establecido en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento parlamentario. Y dentro del *núcleo esencial* de este derecho no hay duda alguna de que se encuentra el derecho de iniciativa, el de promover el debate y el de utilizar y poner en marcha los procedimientos parlamentarios cuando se dan los requisitos reglamentarios exigidos.

En el presente caso, este derecho ha sido ejercido por tres grupos parlamentarios cumpliendo la condición establecida en el artículo 62.1 del Reglamento del Parlamento, iniciativa que ha prosperado al ser aprobada por el Pleno, tal y como establece el mismo artículo. Por consiguiente, la creación de la comisión de estudio es un acto que deriva del ejercicio directo del *ius in officium* --de los representantes parlamentarios que la han impulsado y de los que le han dado su apoyo-- y que, indirectamente, una vez creada la comisión, también incide en el *ius in officium* de los demás miembros de la Cámara, porque estos tienen el derecho de participar en la misma defendiendo y sometiendo a debate sus respectivas posiciones políticas.

Esta es una razón más, especialmente poderosa por su conexión con el derecho fundamental del artículo 23 CE, para considerar improcedente un incidente de ejecución preventivo que, caso de ser admitido, no sólo anularía una de las funciones básicas de la institución parlamentaria, sino que también atacaría de raíz un derecho fundamental tanto de los grupos parlamentarios promotores de la iniciativa, como de todos aquellos diputados que le han dado apoyo e incluso del resto de parlamentarios, pues la creación de la comisión

también les ha generado unos derechos de participación vinculados al ejercicio de su cargo.

Y esta última hipótesis no debe verse como una simple especulación, porque en sede parlamentaria alguno de los grupos parlamentarios radicalmente opuestos a la creación de la comisión (como es el caso del Grupo Parlamentario Popular) no solo se ha reservado el derecho a participar en los trabajos de la comisión, sino que así lo ha hecho efectivamente para defender su posición política, tal y como queda acreditado en el acta y el Diario de Sesiones de la sesión constitutiva de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente (única tenida hasta ahora), cuyas copias se adjuntan como documentos nº 5 y 6.

V

Resumen conclusivo de los argumentos de esta parte y apelación al principio del *self-restraint* del Tribunal Constitucional en la aplicación de la reforma de la LOTC.

1. Las consideraciones que se han hecho a lo largo de este escrito tienen en realidad un fundamento común, del cual derivan toda una serie de consecuencias jurídicas que impiden que el presente incidente de ejecución pueda prosperar. Dicho elemento común es la naturaleza y las características que tiene el acto contra el que se dirige el incidente. Este acto es un acto parlamentario y, además, y eso es lo esencial, no normativo o resolutorio en sentido material o sustantivo, sino un acto de inicio de un procedimiento parlamentario.

El presente incidente no puede, pues, resolverse sin tener en cuenta este dato crucial porque revela que el incidente se ha planteado contra un acto que, en sí mismo, y como acto de trámite, no tiene capacidad alguna para incumplir una sentencia judicial, pues no tiene otro alcance que el propio ámbito interno de la actuación de una cámara parlamentaria, sin efecto externo alguno y sin que tampoco pueda vincularse al mismo un eventual y futuro resultado contrario a la STC 259/2105, máxime cuando la creación de la comisión ha contado con el apoyo de otros grupos que se opusieron a la Resolución 1/XI han planteado opciones alternativas a la misma.

La interposición del incidente presupone una premisa que no puede ser aceptada: que la STC 259/2015 impide al Parlamento ejercer cualquier tipo de *iniciativa* de la que se pueda “sospechar” que, por conexión temática, deriva de la Resolución 1/XI o que pretende desarrollarla, porque esa sola iniciativa ya sería un incumplimiento o porque, en el peor de los casos, su resultado podría llegar a suponerlo. Sin embargo, este es precisamente el punto débil del incidente, porque la premisa de la que se parte es equivocada y ese error de concepción queda puesto claramente de relieve en estas alegaciones.

Admitir la tesis del incidente sería tanto como aceptar que el Parlamento no dispone de autonomía interna para desarrollar sus funciones ni para decidir sobre el trabajo parlamentario, aceptar la tesis del incidente preventivo cuando aún no se ha producido un acto idóneo para producir una contravención de una sentencia o aceptar que el inicio de un procedimiento parlamentario tiene ya un resultado predeterminado. Y también sería aceptar que el debate libre no es posible en sede parlamentaria y que la STC 259/2015 condiciona y limita el ejercicio del derecho de iniciativa inherente al derecho fundamental del artículo 23 CE.

Y, como es obvio, este resultado no puede justificarse por un entendimiento del artículo 92.1 LOTC en el sentido de que el mismo permita interponer un incidente de ejecución contra cualquier tipo o clase de resolución. Ciertamente, la creación de la comisión de estudio se contempla en una resolución del Parlamento, pero no puede olvidarse el dato esencial de que el artículo 92.1 LOTC exige que la resolución contra la que se plantee el incidente tenga capacidad o poder, por razón de su naturaleza o sus características, para *contravenir* una sentencia del Tribunal Constitucional. Y esta capacidad o poder no existe en el presente caso por las razones que se han expuesto *in extenso* en los apartados anteriores.

2. Esta parte no quiere cerrar este informe sin hacer una referencia final a un hecho que tiene relación directa con el presente incidente y que también debería tenerse en cuenta.

Nos referimos a la reforma introducida en la LOTC por la Ley orgánica 15/2015, de 16 de octubre, bajo la cual se ampara el Estado para promover este incidente. Es público y notorio que esta reforma está pensada básicamente para un escenario y unos sujetos concretos, por lo que presenta los problemas propios de una ley *ad casum*. El hecho de que la presentación formal de la proposición de ley que dio origen a la reforma fuera escenificada por el presidente del Partido Popular de Cataluña, que ni siquiera era diputado del Congreso, es altamente significativo, como también lo son las declaraciones públicas que hizo con ocasión de ese acto, pues vinculan claramente la presentación de la Proposición de ley con la situación política de Cataluña (se acompaña como documento nº 7 copias de diversos medios de comunicación donde se da cuenta de esas declaraciones).

Esta reforma de la LOTC no siguió tampoco el procedimiento de tramitación y aprobación más adecuado a la importancia de una ley de tales características. A pesar de disponer de un apoyo parlamentario sobrado, el Gobierno del Estado no optó por presentar un proyecto de ley, con lo que se evitaron importantes controles internos previstos para este tipo de iniciativa (especialmente el informe del Consejo de Estado). Además, la ley se aprobó en tiempo record por trámite de lectura única, esto es, sin posibilidad de presentación de enmiendas y con escaso debate. Todo ello muy impropio por la relevancia de la reforma.

Además, el contenido de la reforma ofrece serias dudas acerca de su adecuación a la Constitución y así queda expuesto en los recursos de inconstitucionalidad que el Tribunal Constitucional tiene sobre la mesa y tendrá que resolver. Aunque es cierto que en la STC 49/2008 el mismo Tribunal ha reconocido que debe ser especialmente deferente en el momento de analizar la constitucionalidad de su ley orgánica, es evidente que, como toda ley, no puede escapar a su control y que sigue estando obligado a aplicar la LOTC de conformidad con la Constitución, los Estatutos de Autonomía y el respeto debido a la autonomía política y la autonomía institucional de las cámaras parlamentarias.

Por esta razón, y en la medida que en este trámite concreto no es posible plantear técnicamente al Tribunal que se plantee una “autocuestión” de inconstitucionalidad, sí que se le pide al menos que aplique el principio del *self-restraint* en el uso de los nuevos poderes que le confiere la reforma de la LOTC, sobre todo porque dicho *self-restraint* o prudencia aplicativa resulta necesaria para evitar quedar comprometido por una futura sentencia en la que pudiera apreciarse una inconstitucionalidad de la reforma de la LOTC o en la

que el Tribunal condicionara la constitucionalidad de la misma a una interpretación conforme con la Constitución.

Las circunstancias que concurren en este caso creemos que obligan al Tribunal Constitucional a hacer un uso especialmente cuidadoso del nuevo marco legal que ha introducido la ley orgánica 15/2015, de 16 de octubre, en particular cuando el incidente de ejecución tiene como referente un acto (creación de una comisión de estudio parlamentaria) que se encuentra protegido por los fundamentos jurídicos que se han expuesto en estas alegaciones y que por su naturaleza de *interna corporis acta* es obvio que no tiene capacidad ni poder para contravenir la STC 259/2015 en el sentido que determina el artículo 92.1 LOTC.

Por todo lo anterior, al Tribunal Constitucional,

SOLICITAN

Que tenga por presentado este escrito en tiempo y forma, junto con los documentos que lo acompañan, se sirva admitirlo y tenga por formuladas las anteriores alegaciones y, en sus méritos, acuerde inadmitir el incidente de ejecución planteado por el Abogado del Estado o, en su caso, desestimarlos, porque la creación de la comisión de estudio del proceso constituyente y la constitución de la misma no contravienen la Sentencia del Tribunal Constitucional 259/2015, de 2 de diciembre, sin que proceda tampoco hacer ningún requerimiento a la Presidenta del Parlamento y a los miembros de la

citada comisión, tal y como se pide en el escrito por el que se plantea el incidente de ejecución.

Barcelona para Madrid, a 26 de febrero de 2016

Antoni Bayona Rocamora
Letrado Mayor

Pere Sol i Ordis
Letrado Secretario General (e.f.)