

EL DEBER DE CUMPLIR LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL POR LAS MESAS DEL PARLAMENTO EN SUS FACULTADES DE CALIFICACIÓN DE LAS INICIATIVAS PARLAMENTARIAS. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 24/2022, DE 23 DE FEBRERO. RECURSO DE AMPARO NÚM. 4427-2020. (BOE NÚM. 72, DE 25 DE MARZO DE 2022)

THE DUTY TO COMPLY WITH THE PRONOUNCEMENTS OF THE CONSTITUTIONAL COURT BY THE BUREAU OF PARLIAMENT IN THEIR POWERS OF QUALIFICATION OF PARLIAMENTARY INITIATIVES. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 24/2022, OF FEBRUARY 23. CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM. 4427-2020. (BOE NUM. 72, OF FEBRUARY 25, 2022)

Tatiana RECODER VALLINA
Letrada de la Asamblea de Madrid
Doctora en Derecho
<https://orcid.org/0000-0002-1075-5322>

RESUMEN

El Pleno del Tribunal Constitucional acuerda estimar parcialmente el recurso de amparo interpuesto contra diversos acuerdos y resoluciones del Parlamento de Cataluña relativos a la convocatoria de un debate relacionado con la monarquía. La Sentencia se ampara en el incumplimiento de los deberes que, en pronunciamientos previos del Tribunal, había impuesto al órgano rector de la Cámara en sus facultades de calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, Parlamento, rey, monarquía, ius in officium, calificación de iniciativas parlamentarias.

Artículos clave: arts. 9.1 CE, 87.1 LOTC.

Resoluciones relacionadas: STC 259/2015, STC 114/2017, STC 98/2019, STC 111/2019, ATC 141/2016, ATC 170/2016, ATC 24/2017, ATC 123/2017, ATC 124/2017, ATC 144/2017, ATC 184/2019, ATC 11/2020.

ABSTRACT

The Plenary of the Constitutional Court agrees to partially uphold the appeal filed against various agreements and resolutions of the Parliament of Catalonia related to the convening of a debate related to the monarchy. The Judgment is based on the breach of the duties that, in previous pronouncements of the Court, had imposed on the governing body of the Chamber in its powers of qualification and admission to processing of parliamentary initiatives.

Keywords: Constitutional Court, parliament, King, monarchy, ius in officium, qualification of parliamentary initiatives.

Key articles: arts. 9.1 Spanish Constitution and 87.1 Organic Law of Constitutional Court.

Related decisions: STC 259/2015, STC 114/2017, STC 98/2019, STC 111/2019, ATC 141/2016, ATC 170/2016, ATC 24/2017, ATC 123/2017, ATC 124/2017, ATC 144/2017, ATC 184/2019, ATC 11/2020.

I. ANTECEDENTES

Siguiendo lo que parece ser una práctica habitual en los últimos años cuando de cuestiones relacionadas con el Parlamento de Cataluña se trata, estamos en presencia de un recurso de amparo resuelto con bastante celeridad por el Tribunal Constitucional.

El pronunciamiento del Tribunal Constitucional objeto de este comentario trae causa en el recurso de amparo nº 4427-2020, interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña contra diversos actos de la citada Cámara que conviene relacionar a efectos de mayor claridad:

- Decisión del presidente del Parlamento de Cataluña de 5 de agosto de 2020, por la que se admite a trámite, como iniciativa de impulso y control de la acción política y de gobierno del Gobierno de la Generalitat, un debate «sobre la situació política creada per la crisi de la monarquia espanyola».
- Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña de 7 de agosto de 2020, por el que se rechaza la solicitud de reconsideración planteada por el Grupo Parlamentario Ciutadans, respecto a la citada decisión del presidente del Parlamento.
- Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de agosto de 2020, por el que se admiten a trámite las propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios Republicà y Junts per Catalunya y el subgrupo Candidatura d'Unitat Popular (CUP) – Crida Constituent en el marco del debate «sobre la situació política creada per la crisi de la monarquia española».
- Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de agosto de 2020, por el que se rechaza la solicitud de reconsideración del acuerdo anterior, presentada por el Grupo Parlamentario Ciutadans.
- Las decisiones y actuaciones del presidente del Parlamento de Cataluña que permitieron la eficacia de los citados acuerdos.

El Tribunal Constitucional al considerar si el caso presentaba especial trascendencia constitucional, para admitirlo o no a trámite, tuvo en cuenta dos aspectos. Por un lado, entendió que debía admitirse

en la medida en que va más allá del concreto supuesto al poder llegar a tener consecuencias políticas generales (STC 155/2009). En este sentido, considera el Tribunal que un pronunciamiento en el caso planteado por los diputados de Ciutadans serviría para consolidar los criterios que ya sostuvo en pronunciamientos previos (SSTC 46/2018, 47/2018, 96/2019, 115/2019, 128/2019 y 184/2021) acerca del alcance de la potestad excepcional de las mesas de las asambleas legislativas de inadmitir iniciativas parlamentarias por considerar que son contrarias a lo que previamente hubiera decidido el Tribunal Constitucional. En segundo lugar, consideró el Tribunal que la especial posición que tienen los recursos de amparo que encuentran su origen en un parlamento era otro motivo complementario para su admisión. Respecto a esta última cuestión, llama la atención el Tribunal Constitucional sobre el hecho de que «se promueven siempre sin haber contado con una vía judicial previa en la que defender los derechos fundamentales que se dicen infringidos».

En defensa de su postura, el representante del Grupo Parlamentario Ciutadans considera que con la admisión a trámite de las iniciativas señaladas se vulnera su derecho a ejercer las funciones parlamentarias sin restricciones ilegítimas (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE). Todo lo anterior sobre la base de la doctrina sentada en pronunciamientos previos por el Tribunal Constitucional (SSTC 46/2018, 47/2018, 115/2019 y 156/2019).

El letrado del Parlamento de Cataluña, por su parte, consideró que se estaba interponiendo un recurso de inconstitucionalidad encubierto, al no ser las cuestiones suscitadas materialmente idóneas para ser tuteladas en amparo. En cuanto a la decisión de admisión a trámite del presidente del Parlamento, defiende que se limitó a dar trámite a un debate que en ningún caso puede, por sí mismo, entenderse como un acto que contradiga un mandato del Tribunal Constitucional, por lo que no vulnera el *ius in officium* de los diputados. Por lo que respecta a las propuestas de resolución, defiende que solo podrían existir cuatro puntos en los que podría entenderse que se reproduce el contenido de resoluciones parlamentarias anteriores declaradas inconstitucionales. Pero, en la medida en que no han llegado a materializarse en un acto de voluntad del Parlamento de Cataluña con efectos *ad extra* (ya que

no fueron objeto de publicación en el diario oficial correspondiente), es posible colegir que no se llega a perfeccionar el supuesto fáctico necesario para que haya un nexo causal entre la admisión de dichos puntos a debate y una efectiva vulneración del *ius in officium* de los recurrentes.

Finalmente, el Ministerio Fiscal adoptó una postura intermedia. En cuanto a la decisión de dar trámite a la solicitud del debate, consideró en sus argumentaciones que, si bien es cierto que con ocasión de su celebración podría llegar a plantearse alguna propuesta de resolución contraria a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en el momento de la calificación del escrito se trataba de una mera conjetura que no legitimaba para restringir dicha iniciativa de modo anticipado, pues no era manifiesta y palmariamente inconstitucional desde el punto de vista de su contenido. Posteriormente todos los grupos parlamentarios (incluido el recurrente) presentaron propuestas de resolución, y solo algunos puntos de las mismas son objeto del recurso. En esta cuestión el Ministerio Fiscal dio la razón a los recurrentes, al entender que contienen declaraciones que no implican el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de los diputados, sino que reflejan la voluntad institucional del Parlamento de Cataluña, a través de una resolución aprobada de acuerdo con el procedimiento establecido en el reglamento de la Cámara, que implica el control por ella de la institución de la monarquía parlamentaria como forma política del Estado español.

II. COMENTARIO

Básicamente, las cuestiones que subyacen en el presente caso y a las que el Tribunal Constitucional dedica su análisis son las facultades de las Mesas de las Cámaras en relación con sus funciones de calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias y el grado en que dicha función puede afectar o no al ejercicio del *ius in officium* por los diputados, especialmente cuando se desatienden los requerimientos que en sus pronunciamientos previos ha realizado el Tribunal Constitucional.

La sempiterna diatriba acerca de las funciones de calificación de las Mesas, es una cuestión que se trata de forma diferente en la

práctica y en la jurisprudencia y doctrina. Que no se ve de igual manera cuando se ocupa el gobierno o la oposición. En la que el Tribunal Constitucional señala el camino a seguir, pero al resolver muchas veces cuando se ha cambiado de legislatura, no es raro que las palabras de los jueces quedan en simple papel.

Recuerda el Tribunal en la Sentencia su doctrina acerca del alcance de las facultades de calificación de las Mesas, que no por menos reiterado, deja de ser regularmente vulnerado. En síntesis son tres las cuestiones que el Tribunal Constitucional establece:

- a) Las Mesas deben limitarse a controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas. De ello se desprende que el principio general es que no deben inadmitir propuestas o proposiciones basándose en la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, en la medida en que ello afectaría al *ius in officium* de los diputados.
- b) No obstante, como toda regla general puede encontrar una excepción en el supuesto de iniciativas parlamentarias en las que la contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad fueran «palmarias y evidentes» (SSTC 124/1995, 10/2016). Ha de tratarse, eso sí, de un caso excepcional, por lo que ha de ser claro e incontrovertible, pues de otro modo se vulneraría el derecho fundamental del art. 23.2 CE.
- c) Otra cosa es que la decisión que adoptara la Mesa de la Cámara al admitir a trámite una iniciativa parlamentaria implique un incumplimiento manifiesto de lo previamente resuelto por el Tribunal Constitucional. Aquí, como veremos, está la clave del caso que se estudia en este comentario.

Especialmente relevante en este pronunciamiento es recordar que, partiendo de lo establecido en los artículos 9.1 CE («los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto de los poderes públicos») y 87.1 LOTC («todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva»), las Mesas de las Cámaras no pueden admitir a trámite iniciativas parlamentarias que incumplan manifiestamente el deber de acatar lo que el Tribunal Constitucional haya establecido. Es más,

el *ius in officium* de los diputados quedaría afectado en el supuesto de que se admitieran dichas iniciativas.

Teniendo presente todo lo anterior, el Tribunal Constitucional ha realizado un examen de cada una de las cuestiones recurridas por separado para proceder a verificar si la Mesa del Parlamento aplicó correctamente su doctrina a cada una de ellas, pues aunque englobadas en un mismo recurso de amparo el tratamiento ha de ser diferente.

- I. La decisión del presidente del Parlamento de Cataluña de 5 de agosto de 2020 de admitir a trámite la solicitud del gobierno de la Generalitat de celebrar debate específico «sobre la situació política creada per la crisi de la monarquia espanyola» y el acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de 7 de agosto que desestima la solicitud de reconsideración de la decisión. En ellas está el origen de toda la controversia. Corresponde al Tribunal Constitucional valorar si fue o no conforme a Derecho su admisión a trámite conforme a los requerimientos que en pronunciamientos previos (SSTC 259/2015, 98/2019, 111/2019) había realizado este Tribunal al Parlamento de Cataluña. A la hora de admitir la iniciativa a trámite, conforme a la doctrina constitucional, ha de realizarse una valoración objetiva de la misma conforme a los parámetros citados en párrafos anteriores. En este supuesto, el Tribunal Constitucional entiende que la actuación del presidente del Parlamento fue conforme a Derecho. En efecto, puede gustar o no el contenido de la iniciativa, pero ello no es motivo suficiente para proceder a su inadmisión, sobre la base de conjeturas de lo que la misma puede llegar a ser. Si se realizara de dicho modo, se estaría conculcando el contenido del art. 23.2 CE, limitando las posibilidades de debate parlamentario y las facultades que a lo largo del mismo puede haber para la corrección, mejora y adecuación constitucional de las iniciativas presentadas. Pensemos, por ejemplo, en iniciativas no ya solo de control parlamentario sino legislativas. Bien es cierto que la regulación de la forma del Estado no es competencia autonómica, pero el debate político acerca de cuestiones relacionadas con la misma si puede llevarse a cabo en parlamentos autonómicos.

II. En cuanto a los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña referidos a la admisión a trámite de las propuestas de resolución controvertidas presentadas a raíz del debate:

Como ya se ha recordado, el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos (SSTC 259/2015, 98/2019, 111/2019) dejó clara la manifiesta falta de competencia del Parlamento de Cataluña para el control y la censura política de la institución de la Corona o de su titular y para que la Generalitat se posicione al respecto al margen de los procedimientos de reforma constitucionales. Es más, el Tribunal Constitucional dispuso que tanto la Mesa de la Cámara como el secretario general eran responsables de que esto se cumpliera. Partiendo de lo anterior, correspondía a la Mesa de la Cámara analizar el contenido de las propuestas de resolución para proceder o no a su admisión a trámite. El Tribunal Constitucional lo que hace en esta sentencia es analizar si la Mesa cumplió con su deber constitucional de acatar lo que en pronunciamientos previos había resuelto el Tribunal Constitucional puesto que, de no hacerlo, si habría afectado el *ius in officium* de los diputados recurrentes.

En algunos puntos de las propuestas de resolución se rechaza la legitimidad de la monarquía parlamentaria como forma política del Estado español, propugnando su abolición, y se reprueba al titular de la monarquía y de la jefatura del Estado.

Con las propuestas de resolución lo que se pretende es que el Parlamento adopte una posición institucional, por lo que si la Cámara catalana se pronuncia sobre ello estaría conculcando el mandato de la STC 98/2019 (FJ 4), que había llevado ya en otros supuestos a anular determinados incisos de propuestas de resolución (ATC 184/2019, STC 111/2019) en los que, atribuyéndose competencias de las que la Comunidad Autónoma de Cataluña carece, iba en contra del reconocimiento de que la persona del rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Cuando en el caso objeto de esta Sentencia, a través de las propuestas de resolución se pretende la «abolición de una institución caduca y antidemocrática como es la monarquía», declarar que «la Monarquía borbónica ha sido y es un pilar primordial para la persecución de los derechos del pueblo catalán contra la construcción de la república Catalana como

quedó demostrado con el aval de Felipe VI a la represión policial contra el referéndum del 1 de octubre de 2017», o «reprobar al rey Felipe VI y a toda la dinastía borbónica por décadas de impunidad y enriquecimiento ilegítimo utilizando las instituciones públicas y las figuras institucionales de jefe de Estado y jefe de las Fuerzas Armadas por el disfrute personal y el beneficio privado», etc... comprueba el Tribunal Constitucional que se trata de pronunciamientos que reiteran el contenido de otras iniciativas que ya el Tribunal Constitucional había declarado inconstitucionales y nulas al no tener el Parlamento catalán competencia alguna para llevar a cabo un control político de la monarquía parlamentaria y de su titular. Incluso, en los AATC 184/2019 y 11/2020 el propio Tribunal había advertido de manera expresa al presidente y demás miembros de la Mesa, así como al secretario general de la Cámara, de su «deber no solo de abstenerse de realizar cualquier actuación tendente a dar cumplimiento a los incisos o apartados anulados, sino también de impedir o paralizar cualquier iniciativa que, directa o indirectamente, pretenda o suponga eludir o ignorar lo decidido en la STC 98/2019 y la nulidad acordada en esos mismos autos».

El Tribunal Constitucional consideró que la admisión a trámite por la Mesa del Parlamento de determinados puntos de las propuestas de resolución, contradice de manera evidente la pretensión de realizar un control político de la monarquía parlamentaria y su titular o de reprobar o censurar al rey (SSTC 98/2019, 111/2019, AATC 184/2019 y 11/2020) y la pretensión de llevar a la práctica el supuesto derecho de autodeterminación y crear, al margen del marco constitucional, un Estado independiente en forma de república. Si destaca que el letrado mayor del Parlamento (funcionario de la Cámara) cumplió con su deber de advertir a la Mesa de su obligación de impedir o paralizar estas iniciativas y que el secretario general (también, funcionario) informó de su deber de impedir su publicación en el boletín oficial del Parlamento.

Es importante recordar que ni la autonomía parlamentaria ni el derecho de participación de los representantes políticos (art. 23 CE) se ven afectados por el requerimiento que el Tribunal Constitucional realiza a la Mesa del Parlamento de su deber de impedir o

paralizar las iniciativas que impliquen incumplir resoluciones del Tribunal Constitucional, en la medida en que todos los poderes públicos están sometidos a la Constitución (art. 9.1 CE).

No se impide pues, que se debata en el parlamento acerca de la situación política creada por la crisis de la monarquía española, lo que el Tribunal Constitucional está inadmitiendo es que el Parlamento pueda sentar su posición en cuestiones respecto de las que carece de competencias según los parámetros constitucionales. Con la admisión de dichos puntos de las propuestas de resolución, se lesiona el *ius in officium* de los parlamentarios, en la medida en que se les impide ejercer legítimamente sus funciones representativas, al hacerles pronunciarse en la votación, sobre puntos que atentaría contra lo resuelto por el Tribunal Constitucional, incurriendo en un «grave ilícito constitucional».

III. CONCLUSIONES

Nuevamente el Tribunal Constitucional tiene que recordar a un Parlamento la necesidad del cumplimiento de sus sentencias. Lo anterior se enmarca en el contexto de forzamiento constante de las instituciones públicas en el que estamos inmersos en los últimos tiempos y que debería llevarnos a reflexionar sobre el grado de madurez de nuestro sistema democrático. Por ello, y ante la falta de respeto muchas veces al sistema institucional del que nos hemos dotado, quizá sea necesario tomar conciencia de la necesidad de establecer un sistema sancionador efectivo para los casos de incumplimiento de la ejecución de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.