

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ064312

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 111/2019, de 2 de octubre de 2019

Pleno

Impugnación de disposiciones autonómicas núm. 1741/2019

(BOE de 31 de octubre de 2019)

SUMARIO:

Impugnación de disposiciones autonómicas 1741-2019. Formulada por el Gobierno de la Nación, en relación con la resolución del Parlamento de Cataluña 298/XII, de 7 de marzo de 2019, de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía. Inviolabilidad y no sujeción a responsabilidad de la persona del rey: nulidad del acuerdo de creación de una comisión parlamentaria de investigación cuyo objeto es incompatible con el estatuto constitucional del jefe del Estado.

PONENTE:

Don Antonio Narváez Rodríguez.

ECLI:ES:TC:2019:111

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la impugnación de disposiciones autonómicas (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) núm. 1741-2019, promovida por el Gobierno de la Nación, en relación con la resolución del Parlamento de Cataluña 298/XII, de 7 de marzo de 2019, de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía. Ha comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Cataluña. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito de 15 de marzo de 2019, registrado en el Tribunal el día 18 inmediato siguiente, el abogado del Estado, al amparo del artículo 161.2 CE y de lo dispuesto en el título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), impugnó, en representación del Gobierno, la resolución 298/XII, de 7 de marzo de 2019, del Parlamento de Cataluña, de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía, publicada en el «Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya» núm. 282, de 11 de marzo de 2019. De acuerdo con la decisión del Consejo de Ministros, la demanda hizo expresa invocación del artículo 161.2 CE y del segundo inciso del artículo 77 LOTIC, a efectos de que se acordara la suspensión de la disposición recurrida.

Los hechos y fundamentos de Derecho que la demanda expone pueden sintetizarse así:

A) En el origen de la resolución impugnada se encuentra la propuesta de resolución de creación de una comisión de investigación sobre la monarquía, que fue presentada por los grupos parlamentarios de Junts per

Catalunya (JxCAT), Republicà (ERC), Catalunya en Comú Podem (CATECP) y el subgrupo parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (CUP-CC). Esta propuesta –cuya traducción en castellano incorpora la demanda– fue admitida a trámite en el Parlamento de Cataluña el día 26 de noviembre de 2018 y publicada en el «Butlletí Oficial» de la misma cámara el día 28 siguiente.

Tras el correspondiente debate, el Parlamento autonómico aprobó el día 7 de marzo de 2019 (por 71 votos a favor y 56 en contra) la resolución 298/XII, de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía, publicada en el «Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya», núm. 282, de 11 de marzo de 2019. El abogado del Estado incorpora a su demanda traducción al castellano de esta resolución, cuya única versión oficial, en catalán, es del siguiente tenor:

«El Ple del Parlament, en la sessió tinguda el 7 de març de 2019, ha debatut el text de la Proposta de resolució de creació d'una comissió d'investigació sobre la monarquia (tram. 252-00016/12), presentada pel Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, el Grup Parlamentari Republicà, el Grup Parlamentari de Catalunya en Comú Podem i el Subgrup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent. Finalment, d'acord amb l'article 67 del Reglament, ha adoptat la següent

Resolució

El Parlament de Catalunya acorda crear la Comissió d'Investigació sobre la Monarquia (CIM), i n'estableix l'objecte i el contingut dels treballs, en els termes següents:

a) La Comissió d'Investigació sobre la Monarquia té per objecte investigar les activitats irregulars o delictives de persones vinculades a la família reial espanyola, incloses les destinades a forçar el trasllat del domicili social de bancs, grans empreses i multinacionals fora del territori de Catalunya.

b) Els continguts bàsics objecte d'investigació de la Comissió són els següents:

Primer. Les actuacions destinades a forçar el trasllat del domicili social de bancs, grans empreses i multinacionals fora de Catalunya durant els dies posteriors al referèndum d'autodeterminació de l'1 d'octubre de 2017.

Segon. Les estructures de corrupció vinculades a la família reial espanyola i a persones que hi estan o hi han estat relacionades.

Tercer. Els presumptes comptes irregulars de l'anterior cap de l'Estat a Suïssa i altres paradisos fiscals a nom de terceres persones, la provenença d'aquest capital, i les altres activitats irregulars o delictives d'aquestes persones que es puguin derivar de les declaracions de Corinna zu Sayn-Wittgenstein.

c) La Comissió d'Investigació sobre la Monarquia pot incorporar especialistes en un nombre no superior al de diputats que en són membres.

Palau del Parlament, 7 de març de 2019».

En sesión celebrada el día 15 de marzo de 2019, el Consejo de Ministros acordó la impugnación de esta resolución (arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC), con expresa invocación del artículo 161.2 CE, a efectos de su suspensión, una vez que la comisión permanente del Consejo de Estado emitiera, el día anterior, su dictamen núm. 202/2019, que se adjunta a la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el art. 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril.

La impugnación de la resolución se realiza in toto, dado que su contenido guarda –según se dice– una indudable unidad de sentido, visto el propio nombre de la comisión creada.

B) La fundamentación jurídica de la demanda es, en síntesis, la siguiente:

a) Se argumenta, en primer lugar, sobre la admisibilidad de esta impugnación y, en especial, sobre el carácter recurrible de la resolución objeto de la misma. En este sentido, se destaca que el procedimiento al que se acude (art. 161.2 CE y artículos 76 y 77 del título V LOTC) ha sido empleado por el Estado, en ocasiones anteriores, para impugnar acuerdos y resoluciones parlamentarias, citándose, como ejemplos, las demandas que dieron lugar a las SSTC 42/2014, de 25 de marzo, 259/2015, de 2 de diciembre, y 136/2018, de 13 de diciembre, así como la formalizada contra la resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de 11 de octubre de 2018, sobre la priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia (que ha sido resuelta en sentido estimatorio con posterioridad a la presentación de la demanda de autos por la STC 98/2019, de 17 de julio).

La demanda destaca que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, este procedimiento tiene «sustantividad propia», lo que, sin embargo, no ha impedido al mismo Tribunal admitir que, a su través, puedan alegarse, junto a motivos sustantivos, otros de carácter competencial, citándose al efecto las SSTC 32/2015, de 25 de febrero, y 136/2018, de 13 de diciembre.

Acto seguido, el escrito del abogado del Estado recuerda la doctrina constitucional sobre los actos susceptibles de ser sometidos a control por este cauce: (i) tales actos han de ser manifestación de la voluntad de la propia comunidad autónoma, esto es, proceder de órganos capaces de expresar su voluntad; (ii) que constituya, además, expresión de la voluntad institucional de la misma comunidad autónoma, esto es, que no se presente como acto de trámite en el procedimiento de que se trate; y (iii) que se trate de un acto que deba tener, siquiera indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos (ATC 135/2004 y SSTC 42/2014 y 259/2015).

Se observa, a continuación, que el Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de pronunciarse en relación a si el acto de creación de una comisión parlamentaria es susceptible de ser sometido a control constitucional (ATC 141/2016, de 19 de julio, dictado en incidente de ejecución). El Tribunal, señala el abogado del Estado, ha fijado con claridad el carácter impugnabile del acto de creación de una comisión parlamentaria, al tratarse de un acto parlamentario que, sin perjuicio de su marcado carácter político, tiene también una indudable naturaleza jurídica, pues la creación de una comisión de investigación es en sí misma manifestación de un efecto jurídico y pone fin a un procedimiento parlamentario, constituyendo una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara (órgano capaz de expresar la voluntad institucional de la comunidad autónoma) con independencia de los trabajos de esa comisión. En aplicación de esta doctrina, entiende el escrito del abogado del Estado que también la resolución 298/XII, que ahora se impugna, es susceptible de ser sometida a control de constitucionalidad, pues ha sido dictada por el Parlamento de Cataluña, órgano que representa al pueblo de Cataluña (art. 55.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC en lo sucesivo), en el ejercicio de una función estatutariamente conferida (art. 59.6 EAC, referido a la organización del Parlamento), función que se encuentra en este caso directamente vinculada con la de control de la acción política y de gobierno (art. 55.2 EAC).

La resolución impugnada –se añade– constituye un acto perfecto o definitivo, pues es una decisión adoptada por el Parlamento, tras debate y votación, de modo que se presenta como manifestación institucional de su voluntad acabada, porque ha puesto fin al procedimiento de aprobación de aquella por parte del Pleno del Parlamento; y, por último, tiene naturaleza jurídica, con producción de efectos de ese carácter, no solo un alcance político. Se invoca en la demanda, en cuanto a esto último, la STC 90/1985, de 22 de julio, FJ 2.

Todos los apartados de la resolución –se concluye– son susceptibles de producir efectos jurídicos y no meramente políticos, dado que la comisión producirá inmediatos efectos del primer tipo con la participación de expertos y los llamamientos para comparecencia a personas cuyo testimonio se vincule a su objeto. Todos los apartados –se reitera guardan una indudable unidad de sentido, pues persiguen el mismo fin: se trata de una comisión de investigación sobre la monarquía. La resolución que la ha creado encaja perfectamente, en definitiva, en este cauce procesal.

b) La demanda sostiene que la resolución impugnada –toda ella– está, en primer lugar, incurso en vicios competenciales determinantes de su inconstitucionalidad, lo que se argumenta tras citar el art. 67.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC en lo que sigue), de conformidad con el cual el acuerdo de creación de una comisión de investigación debe delimitar su objetivo y alcance, así como los contenidos básicos del plan de trabajo, y luego de referirse, en relación con ello, a los apartados «a» y «b» de la misma resolución, antes transcrita.

Desde la perspectiva de las funciones atribuidas a un parlamento autonómico para el control e impulso de la acción de gobierno y la exigencia de responsabilidad política, la constitución de una comisión de investigación «sobre las actividades irregulares o delictivas de personas vinculadas a la familia real, incluidas las destinadas a forzar el traslado del domicilio social de bancos, grandes empresas y multinacionales fuera del territorio de Cataluña» queda fuera de tales funciones, por tratarse la Jefatura del Estado de una institución que se sitúa al margen del sistema institucional propio autonómico, quedando, en suma, fuera del ámbito de actuación parlamentaria de su investigación. El Parlamento de Cataluña, según el Estatuto de Autonomía de Cataluña, queda delimitado en el ámbito propio de sus funciones por un doble plano: territorial (arts. 9 y 14.1 EAC) y material, puesto que, de acuerdo, con el art. 55.2 EAC «el Parlamento ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos de la Generalitat y controla e impulsa la acción política y de gobierno», siendo «la sede donde se expresa preferentemente el pluralismo y se hace público el debate político». Parece razonable sostener, por ello, que el Parlamento controla e impulsa la acción política y de gobierno en el ámbito de las funciones y tareas que le encomienda el ordenamiento jurídico y en relación con las instituciones propias o sistema institucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña (apartados primero, segundo y tercero del artículo 2 EAC), lo que se apreciaría con nitidez ante la regulación que, sobre la función de control e impulso político, se contiene en el Reglamento del Parlamento de Cataluña (capítulo III del título IV: arts. 149 a 173). Las funciones que ejerce la Cámara autonómica sobre los distintos órganos que se incardinan en el sistema institucional de la Generalitat afectan –se añade– a una pluralidad de supuestos, que pueden sistematizarse en dos ámbitos, el relativo al control de la acción de

gobierno (investidura del presidente de la Generalitat, exigencia de responsabilidad política a través de la moción de censura y la cuestión de confianza, debates generales y, entre otros instrumentos que la demanda cita, preguntas, mociones derivadas de interpellaciones y propuestas de resolución) y el atinente a las instituciones de relevancia estatutaria y otras instituciones (relaciones del Parlamento con el Síndic de Greuges, con la sindicatura de cuentas, con el sector audiovisual y los medios públicos de comunicación y, en fin, con corporaciones, entidades y asociaciones). Desde una perspectiva subjetiva, existe un límite material en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, pues solo puede ejercerse el control de la acción de gobierno con relación a la actividad desarrollada por el propio presidente de la Generalitat, por su Gobierno, por los departamentos en que pueda estructurarse y a la realizada por las distintas instituciones autonómicas.

Según el abogado del Estado, esta actividad de control del aparato institucional autonómico se complementa con la posibilidad de crear comisiones parlamentarias de investigación y así el art. 59.6 EAC prevé que «el Parlamento puede crear comisiones de investigación sobre cualquier asunto de relevancia pública que sea de interés de la Generalitat», añadiendo que «las personas requeridas por las comisiones de investigación deben comparecer obligatoriamente ante las mismas, de acuerdo con el procedimiento y las garantías establecidas por el Reglamento del Parlamento» y que deben «regularse por ley las sanciones por el incumplimiento de esta obligación». Por su parte, el art. 67.1 RPC prevé que el pleno, a propuesta de dos grupos parlamentarios, de la quinta parte de sus miembros, de la mesa –oída la junta de portavoces– o del Gobierno «puede acordar la creación de una comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público que sea de la competencia de la Generalitat» y que el acuerdo de creación «debe delimitar su objetivo y alcance, así como los contenidos básicos del plan de trabajo». Esta regla general, que supone exigir que el objeto no se refiera solo a cualquier asunto de interés público, sino a que sea, además, competencia de la Generalitat, se corrobora, por ejemplo, en el art. 68.1 a) RPC, que, al regular las comparecencias de testigos ante estas comisiones, señala que se rigen, entre otras, por la norma de que «la comparecencia únicamente puede requerirse con relación a cuestiones que son competencia de la Generalitat».

En el parecer del abogado del Estado, no cabe duda alguna de que la cláusula «cualquier asunto de interés público», que aparece recogida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, contiene un límite material que viene dado por el ámbito de competencias asumidas por la comunidad autónoma, límite, asimismo, advertido por la mejor doctrina científica.

Pues bien, la resolución impugnada incurre en extralimitación competencial, dado que el objeto de la misma (en los términos de su letra «a») queda al margen del ámbito competencial de la comunidad autónoma. Del objeto de la comisión de investigación se deduce que el propósito de la misma es investigar fundamentalmente, tanto las actividades de S.M. el rey Felipe VI, como las del rey emérito, pues la familia real a la que la resolución se refiere se encuentra actualmente conformada por seis miembros (Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, afectado por la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, y Real Decreto 470/2014) e, indudablemente, y de acuerdo con la justificación que los grupos proponentes realizaron en el debate celebrado en el Parlamento catalán el día 7 de marzo de 2019, es la actividad de S.M. el rey y la del rey emérito las que constituyen el objeto de la comisión.

Desde la perspectiva de las funciones atribuidas a un parlamento autonómico en orden al control e impulso de la acción de gobierno, el sometimiento a una comisión de investigación de la actuación de la jefatura del Estado queda fuera de aquellas funciones, por tratarse de una institución del Estado, que se encuentra al margen del sistema institucional autonómico. Ello supone que la resolución impugnada vulnera directamente los arts. 59.6 EAC y 67.1 RPC.

c) La demanda aduce también motivos de inconstitucionalidad de carácter sustantivo.

Se habría infringido, en primer lugar, el artículo 117.3 CE, en punto a la reserva jurisdiccional que corresponde constitucionalmente y de modo exclusivo a juzgados y tribunales. Tras citar determinados pasajes de la STC 85/2018, de 19 de julio, FFJJ 5 y 6, se afirma la imposibilidad de que las comisiones de investigación ejerzan la función jurisdiccional, de conformidad con lo sentado en el ATC 664/1984, FJ 1, y en las SSTC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 2; 39/2008, de 10 de marzo, FJ 7, y 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 8 a). Según refiere la demanda, el corolario de esta doctrina constitucional es evidente: al parlamento, en el ejercicio de su actividad investigadora, no le corresponde calificar jurídicamente los hechos investigados, ni llevar a cabo imputaciones o determinaciones personales sobre la autoría de comportamientos ilícitos. Sin embargo, el acuerdo de creación de esta comisión, con carácter previo a la celebración de sus sesiones, califica jurídicamente eventuales actos o conductas punibles («actividades irregulares o delictivas») y, asimismo, procede a su atribución o imputación individualizada a los sujetos a los que pudiera alcanzar la investigación, en este caso el jefe del Estado, S.M. el rey Felipe VI, y al anterior jefe del Estado, S.M. el rey emérito. Esta última conclusión se obtiene con nitidez de la lectura conjunta del acuerdo de constitución de la comisión («personas vinculadas a la familia real»), de las

intervenciones de diferentes parlamentarios en el debate previo (en las que se alude expresamente a la actividad del jefe del Estado) y de los contenidos básicos de la comisión (que se refieren en su apartado «c» a actuaciones del anterior jefe del Estado). Por tanto, el objeto de la comisión de investigación, tal y como se encuentra enunciado, determina la inconstitucionalidad de su creación.

Se habría conculcado, asimismo, lo dispuesto en el art. 56.3 CE, de conformidad con el cual «la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad», añadiendo el precepto que «[s]us actos estarán siempre refrendados en la forma que establece el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2». El refrendo supone, de acuerdo con el art. 64.2 CE, «la asunción de la responsabilidad de los actos del Rey por las personas que los refrenden» (se cita al respecto la STC 5/1987, de 27 de enero). Tanto la inviolabilidad como la no sujeción a responsabilidad del jefe del Estado –se añade– son prerrogativas plenamente compatibles con el Estado de Derecho, pues los actos del rey como jefe del Estado han de encontrarse siempre explícita o implícitamente refrendados, siendo responsables, tanto política como jurídicamente, «las personas que los refrenden». No cabe, sin embargo, en nuestro Estado constitucional el sometimiento a control político, a través de una comisión de investigación, de la persona del rey, pues en la medida en que constitucionalmente todos sus actos como jefe del Estado han de estar refrendados, el responsable de los mismos será, en todo caso, el órgano refrendante. Ello no significa la exclusión de la crítica política a la propia jefatura del Estado por parte de los ciudadanos o de los representantes políticos, pues cabe recordar el amplio margen que la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha venido dando a la libertad de expresión, pero sí supone la exclusión de una comisión de investigación por parte de un parlamento autonómico con la finalidad de realizar directamente un control político, y menos aún, un control jurisdiccional, sobre la actuación del jefe del Estado. Tanto la prerrogativa de la no sujeción a responsabilidad, como la de la inviolabilidad, son absolutas y abarcan también la actuación privada o personal, comprenden todo el tiempo en que se ejerce la jefatura del Estado y tienen efectos jurídicos permanentes, de modo que tales prerrogativas, no solo se extienden a los actos de S.M. el rey, sino también a aquellos actos de S.M. el rey emérito que se proponen como objeto de la comisión de investigación. Se transcribe al respecto un pasaje del dictamen del Consejo de Estado, previo a la presente impugnación.

d) Seguidamente, el escrito del abogado del Estado hace aplicación de la doctrina expuesta a cada uno de los apartados impugnados: (i) El propio título de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía incurre en extralimitación de la competencia del Parlamento de Cataluña, por la inviolabilidad de S.M. el rey Felipe VI y S.M. el rey emérito y su carácter de no responsable; (ii) el apartado «a» añade a lo anterior la investigación sobre delitos y actividades irregulares, lo que incluye las alegadas, y en ningún caso acreditadas mínimamente, actividades delictivas, que no pueden ser investigadas por una comisión parlamentaria; (iii) en cuanto al apartado «b», respecto de su punto primero –cuya alegación carece de fundamento alguno– cabe reiterar lo expuesto sobre la incompetencia del Parlamento para exigir responsabilidad a S.M. el rey y la falta de competencia de la comisión para investigar delitos; respecto de su punto segundo, lo ya dicho sobre la falta de competencia y la incompatibilidad con la reserva jurisdiccional penal para investigar delitos y, en fin, respecto del punto tercero –cuya veracidad no se fundamenta–, además de lo ya afirmado, debe reiterarse que una comisión de investigación no puede investigar delitos, máxime sobre el rey emérito que tiene, en virtud de la ley orgánica antes mencionada, aforamiento ante el Tribunal Supremo por las actuaciones posteriores al ejercicio de la jefatura del Estado y la inviolabilidad y la exención de responsabilidad por hechos cometidos antes de su abdicación. El análisis de cada uno de estos apartados confirma lo ya expresado, que la resolución tiene una unidad de sentido y debe ser anulada en su totalidad.

El escrito de impugnación finaliza con la súplica de que sea declarada la inconstitucionalidad y nulidad de la resolución impugnada.

En otrosí se solicitó, con cita del artículo 161.2 CE y del segundo inciso del artículo 77 LOTC, que se acordase la suspensión de la resolución recurrida.

2. Por providencia de 26 de marzo de 2019, acordó el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, admitir a trámite la presente impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) de la resolución 298/XII, de 7 de marzo de 2019, del Parlamento de Cataluña, de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía; dar traslado de la demanda y documentos presentados a la cámara catalana, por conducto de su presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días, y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC, aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes; tener por invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor, y conforme dispone el art. 77 LOTC, produce la suspensión de la resolución impugnada desde el día 18 de marzo de 2019, fecha de interposición de la impugnación, lo que debía

comunicarse al presidente del Parlamento de Cataluña y, en fin, publicar la incoación de la impugnación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Mediante escrito de 25 de abril de 2019, registrado en el Tribunal el día 26 inmediato siguiente, presentó alegaciones el letrado del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de la Cámara y en cumplimiento del acuerdo de su Mesa del día 2 del mismo mes. Lo alegado puede ser resumido en los términos siguientes:

a) Tras referirse a lo argumentado y pedido en la demanda y, luego de transcribir el texto de la resolución impugnada en su versión original en lengua catalana, se sostiene que, de una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, se deriva la competencia del Parlamento para crear comisiones de investigación sobre cualquier asunto de relevancia pública que sea de interés para la Generalitat.

Señala, al respecto, que el art. 59.6 EAC dispone que el Parlamento puede crear comisiones de investigación sobre «cualquier asunto de relevancia pública que sea de interés de la Generalitat», lo que supone optar por la misma conceptualización que la Constitución utiliza para definir el objeto de las comisiones de investigación del Congreso de los Diputados, del Senado, o de ambas cámaras conjuntamente (art. 76.1 CE). Por su parte, el art. 67 RPC añade, de forma complementaria, el concepto de competencia: «El Pleno del Parlamento, a propuesta de dos grupos parlamentarios, de la quinta parte de los miembros del Parlamento, de la Mesa del Parlamento, una vez escuchada la Junta de Portavoces, o del Gobierno, puede acordar la creación de una comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público que sea competencia de la Generalitat». El Tribunal Constitucional ha definido que los reglamentos parlamentarios son «normas primarias incardinadas a la Constitución con valor de ley pero desprovistas de fuerza de ley que cumplen la función de ordenación interna de la vida de las cámaras (STC 119/1990)» y, a partir de ello, a la vista del ordenamiento en su conjunto, «parece claro que los reglamentos parlamentarios están sometidos a la Constitución y, en el caso de los parlamentos autonómicos, a lo que disponen los respectivos estatutos de autonomía (STC 179/1989)», lo que se hace además evidente, según refiere, en el art. 27.2 d) LOTC, que permite su impugnación en recurso de inconstitucionalidad (SSTC 118/1988 y 101/2008).

Por ello, se defiende una interpretación sistemática del art. 67 RPC, a la luz del art. 59.6 EAC, que permite fundamentar que la potestad de creación de una comisión de investigación por el Parlamento se proyecta sobre asuntos de relevancia pública que sean de interés para la comunidad autónoma, más allá de la noción estricta de competencia. La necesidad de esta interpretación sistemática se pone en evidencia en el hecho de que el Estatuto de Autonomía de Cataluña, como también otras leyes ordinarias o de desarrollo básico del mismo, regula aspectos relativos al Parlamento de Cataluña, como, por ejemplo, su organización o funcionamiento.

A continuación, el escrito del letrado del Parlamento se refiere a los conceptos de «competencia» e «interés», señalando —en síntesis— lo siguiente: (i) que estos conceptos se recogen, tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, habiendo sido objeto de debate doctrinal y de interpretación por el Tribunal Constitucional; (ii) que el Estatuto de Autonomía de Cataluña establece, en su título IV, una tipología de competencias y que la noción de «interés» es utilizada en diferentes preceptos, lo que no habría sido objetado por el Tribunal en su pronunciamiento sobre el propio estatuto (STC 31/2010, de 28 de junio), señalándose, asimismo, que el Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé una serie de mecanismos de participación (hasta ochenta y nueve) en el ejercicio de competencias estatales; (iii) que la noción de afectación al «interés» general o esencial de una entidad infraestatal existe también en el Derecho comparado y que, en el caso del Estado español, se ha argumentado doctrinalmente que el recurso a este concepto permitiría extender la participación autonómica en el ejercicio de determinadas competencias, toda vez que son escasas las que lo son de modo exclusivo por parte de las comunidades autónomas y las limitaciones derivadas de la legislación básica y de las competencias horizontales sobre las competencias compartidas; y, (iv) que este Tribunal ha reconocido la virtualidad jurídica del concepto de «intereses» para fundamentar la actuación de las comunidades autónomas, habiendo admitido que su autonomía se encuentra vinculada a la gestión de sus «respectivos intereses» y que estos no pueden ser ajenos al interés general del Estado (SSTC 25/1981 y 31/2010, FFJJ 65 y 119 de esta última).

En el caso objeto de recurso, el letrado del Parlamento sostiene que sería incontestable que la investigación de hechos y datos que afectan a personas vinculadas o relacionadas con la monarquía, a partir de los cuales sería posible fundamentar un juicio de valor político, es de interés para la Comunidad Autónoma de Cataluña. Su Parlamento se ha pronunciado afirmativamente sobre dicho interés, facultad que ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional a las instituciones de autogobierno de las comunidades autónomas (STC 78/2006, de 13 de marzo).

Por todo ello, no existe extralimitación constitucional en la potestad del Parlamento relativa a la creación de una comisión de investigación sobre datos y hechos que afecten a personas vinculadas o relacionadas con la monarquía.

b) Se alega, acto seguido, que la precitada comisión de investigación es un instrumento parlamentario al servicio de la información de la Cámara, desvinculado de la función de impulso y control de la acción de gobierno.

Desde una perspectiva general, las comisiones de investigación no están necesariamente vinculadas a ninguna función específica de las cámaras, sino que constituyen un vehículo al servicio de la información de las mismas sobre cualquier asunto de interés público. Son, pues, instrumentos polivalentes, como acredita la práctica parlamentaria, en la que estas comisiones se utilizan para finalidades muy diversas. Esta interpretación finalista se vería reafirmada, en segundo lugar, por una interpretación sistemática de los preceptos relativos a las comisiones de investigación que se contienen en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y en los reglamentos de las Cortes y del Parlamento. Así, si el constituyente hubiera querido configurar las comisiones de investigación, exclusivamente como un instrumento de control del Gobierno, las habría ubicado en el título V CE, no, como hizo, en el capítulo I del título III. Asimismo, el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 52) regula las comisiones de investigación en el capítulo tercero del título III y no en los títulos VIII-XI, relativos a los procedimientos parlamentarios de impulso y control sobre el Gobierno y otro tanto cabe decir del Reglamento del Senado (arts. 59 y 60). De la misma forma, el Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé las comisiones de investigación en la regulación general del Parlamento, bajo el título «organización y funcionamiento» (art. 59), y el Reglamento del Parlamento de Cataluña, siguiendo la sistemática de los del Congreso y el Senado, recoge estas comisiones (arts. 67 y 68) en lo relativo a la organización del Parlamento, no en el capítulo III del título IV, referido al impulso y control de la acción política y de gobierno.

La tesis del recurrente no puede ser acogida porque –en tercer lugar– no hay relación alguna entre el objeto de la comisión de investigación (ciertos hechos y datos sobre personas vinculadas o relacionadas con la monarquía) y la función de impulso y control del Gobierno. El objeto de la comisión no es la monarquía como institución, sino, según se dice expresamente en el texto de la resolución, «actividades irregulares o delictivas de personas vinculadas a la familia real española» o «estructuras de corrupción vinculadas a la familia real». Se trata de investigar unos hechos y datos que se definen como de interés público para la Generalitat y que han sido puestos en evidencia a través de procedimientos judiciales, en unos casos, y a través de los medios de comunicación, en otros. Además, el hecho de que el Reglamento del Parlamento de Cataluña disponga que estas comisiones pueden acordar la comparecencia de expertos prueba que son un instrumento al servicio de la información de la cámara y en este sentido la resolución impugnada establece que la comisión puede incorporar especialistas.

c) Se aduce, a continuación, que la actividad de las comisiones parlamentarias de investigación no supone ejercicio de funciones jurisdiccionales.

Tras citar determinado pasaje de la STC 46/2001, de 15 de febrero, se señala que, más allá del deber de colaboración y lealtad institucionales (SSTC 18/1982 y 80/1985), la labor investigadora de estas comisiones es de naturaleza política y que, en modo alguno, puede ser reputada o calificada de jurisdiccional (ATC 664/1984), pues la potestad de declarar la existencia de hechos constitutivos de delitos y de determinar su autoría corresponde, en exclusiva, a los jueces y tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional (STC 85/2018) y, a través de la institución del proceso, en el respeto al conjunto de derechos y garantías constitucionales. El resultado de la investigación parlamentaria es una valoración que se realiza con arreglo a criterios políticos o de oportunidad, sin efectos jurídicos (SSTC 46/2001 y 39/2008). Sus propuestas o recomendaciones no son vinculantes para los tribunales, ni afectan a las resoluciones judiciales (ATC 664/1984). La actividad de una comisión de investigación –se añade– no se somete a los principios y normas que regulan la actividad jurisdiccional, sino que es fruto de un debate político fundamentado en el pluralismo ideológico. La previsión expresa del art. 76.1 CE (conforme al cual, si en el curso de la investigación se advierten indicios o sospechas de conductas delictivas, se podrán poner los mismos en conocimiento del Ministerio Fiscal) evidencia, meridianamente, la naturaleza no jurisdiccional de las comisiones de investigación.

En el recurso se alega que el objeto de esta comisión excede de la función investigadora del Parlamento, en tanto que el acuerdo de creación calificaría jurídicamente eventuales actos o conductas punibles y también procede a la imputación o atribución individualizada al jefe del Estado, S.M. el rey Felipe VI, al anterior jefe del Estado, S.M. el rey emérito, y a personas vinculadas a la familia real. Esta representación entiende que esto supone utilizar de forma inadecuada unos términos jurídicos propios de la función jurisdiccional, tales como «conducta punible» o «atribución» para referirse al contenido de la resolución impugnada. El contenido básico objeto de investigación de la comisión se refiere expresamente a «las actuaciones destinadas a forzar el traslado

del domicilio social de bancos, grandes empresas y multinacionales fuera de Cataluña», «estructuras de corrupción vinculadas a la familia real española» y «supuestas cuentas irregulares del anterior Jefe de Estado en Suiza y en otros paraísos fiscales a nombre de terceras personas» u «otras actividades irregulares o delictivas de estas personas», sin mencionar, de forma individualizada, a ninguna persona en particular.

Los datos y hechos que se mencionan (puestos en evidencia por procedimientos judiciales y a través de medios de comunicación) no suponen una calificación jurídica ni una atribución de responsabilidades a ninguna persona en concreto, que, en ningún caso, una institución parlamentaria está facultada para realizar. La finalidad de la comisión es la de servir de instrumento para el estudio e investigación de los hechos mencionados, que el Parlamento define como de interés público de la Generalitat. Por las mismas razones, las prerrogativas constitucionales de la jefatura del Estado (consideradas doctrinalmente como anacrónicas, si se comparan con otros ordenamientos) no tienen una proyección necesaria en el ámbito del debate parlamentario. De lo contrario, existirían ámbitos materiales ajenos al debate político, lo que no sería propio de un Estado democrático de Derecho. La Constitución no hace al rey inmune a la crítica (ATC 213/2006, de 3 de julio, FJ 6), más aún cuando se trata de actos que no se derivan de su función constitucional ni deben ser refrendados. Es, además, destacable que los miembros de la familia real no están sujetos a la cláusula de inviolabilidad y no responsabilidad (art. 56.3 CE). En todo caso, la compatibilidad de dicho artículo con los principios, valores y derechos propios del Estado de Derecho y con el sometimiento a la ley de todos los poderes públicos y ciudadanos (art. 9.1 CE) exigiría no excluir persona alguna de una investigación parlamentaria con el fin de propiciar el debate político en sede parlamentaria.

Se niega, por ello, que hayan sido vulnerados los arts. 117.3 y 56.3 CE.

d) El Parlamento es la sede donde se expresa el pluralismo y se hace público el debate político (art. 55 EAC), lo que entronca con uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico del Estado español y con un requisito del Estado democrático de Derecho: el pluralismo político (art. 1.1 CE y ATC 12/1982, de 31 de marzo). El Tribunal Constitucional ha reconocido que la Constitución ampara el derecho de defender cualquier proyecto político, incluso no coincidente con las disposiciones constitucionales actualmente vigentes, si se formula con respeto a los principios democráticos y a los derechos fundamentales y que el simple enunciado de una proposición contraria a la Constitución no constituye objeto de enjuiciamiento por el Tribunal (ATC 135/2004). El ordenamiento constitucional no responde a un modelo de «democracia militante» (SSTC 48/2003, de 12 de marzo, y 235/2007, de 7 de noviembre). Por ello, de la Constitución no deberían derivarse prohibiciones o límites al debate político, especialmente si se producen en sede parlamentaria. El debate político, como instrumento esencial del parlamentarismo, está inexorablemente ligado al pluralismo político, como valor superior del ordenamiento y al derecho a la libertad de expresión (se cita, en cuanto a esta última libertad, determinado pasaje de las SSTC 235/2007, FJ 4, y 79/2014, FJ 6). Se hace mención, asimismo, de la jurisprudencia al respecto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, jurisprudencia que –se observa– entronca con la del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Toda esta jurisprudencia pone de manifiesto hasta qué punto es consustancial a los valores de una sociedad democrática el debate político, en especial en el ámbito parlamentario. Del carácter estructural para esa sociedad democrática del valor del pluralismo político y de su plasmación, a través del debate político en sede parlamentaria, se deriva, por lógica jurídica, que la creación de una comisión de investigación para indagar sobre unos hechos y datos que se han constatado en sentencias judiciales y se han planteado en medios de comunicación, como serían las sentencias e informaciones relativas a personas vinculadas o relacionadas con la monarquía, con la finalidad de poder llegar a una valoración con arreglo a criterios políticos de los hechos investigados, no es contraria a nuestro ordenamiento jurídico.

Se defiende, pues, que la creación de la comisión controvertida no supone una extralimitación de las facultades del Parlamento de Cataluña, en tanto que dicha creación entronca con una de las funciones esenciales del parlamentarismo; se enmarca en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y encuentra su fundamento último en un valor esencial del ordenamiento jurídico del Estado español: el pluralismo en una sociedad democrática.

Se concluye con la solicitud de que sea dictada una sentencia que declare la plena constitucionalidad de la resolución impugnada.

En otrosí se ha solicitado el levantamiento inmediato de la suspensión de la resolución impugnada.

4. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de justicia del Pleno, de 26 de abril de 2019, se acordó incorporar a los autos el anterior escrito de alegaciones del letrado del Parlamento de Cataluña, en representación de dicha cámara y oír al abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, expusiera lo que estimare procedente respecto de la solicitud formulada por otrosí en aquellas alegaciones en orden al levantamiento de la suspensión de la resolución impugnada.

5. Mediante escrito de 9 de mayo de 2019, que tuvo entrada en el Tribunal en la misma fecha, el abogado del Estado evacuó el traslado anterior, interesando el mantenimiento de la suspensión.

6. Por ATC 72/2019, de 2 de julio, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión de la resolución impugnada.

7. Por providencia de 1 de octubre de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 2 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Contenido de la resolución impugnada y pretensiones de las partes.

Es objeto de la presente impugnación (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) la resolución 298/XII, de 7 de marzo, del Parlamento de Cataluña, de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía. El único texto oficial, en lengua catalana, de dicha resolución ha quedado transcrito en los antecedentes de la presente sentencia [apartado 1 A)], si bien la demanda de la Abogacía del Estado ha incorporado una versión del texto traducida al castellano, que no ha sido objeto de reparo alguno por parte de la representación procesal del Parlamento de Cataluña. Es la que, a continuación, se detalla, a los exclusivos efectos de resolver esta impugnación:

«El Pleno del Parlamento, en la sesión celebrada el 7 de marzo de 2019, ha debatido el texto de la Propuesta de resolución de creación de una comisión de investigación sobre la monarquía (tram. 252-00016/12), presentada por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, el Grupo Parlamentario Republicano, el Grupo Parlamentario Catalunya en Comú Podem y el Subgrupo Parlamentario de la Candidatura de Unitat Popular-Crida Constituent.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 67 del Reglamento, ha adoptado la siguiente Resolución

El Parlamento de Cataluña acuerda crear la Comisión de Investigación sobre la Monarquía (CIM), y establece el objeto y contenido de los trabajos, en los siguientes términos:

a) La Comisión de Investigación sobre la Monarquía tiene por objeto investigar las actividades irregulares o delictivas de personas vinculadas a la familia real española, incluidas las destinadas a forzar el traslado del domicilio social de bancos, grandes empresas y multinacionales fuera del territorio de Cataluña.

b) Los contenidos básicos de investigación de la Comisión son los siguientes:

Primero. Las actuaciones destinadas a forzar el traslado del domicilio social de bancos, grandes empresas y multinacionales fuera de Cataluña durante los días posteriores al referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017.

Segundo. Las estructuras de corrupción vinculadas a la familia real española y a personas que están o han estado relacionadas.

Tercero. Las supuestas cuentas irregulares del anterior Jefe del Estado en Suiza y otros paraísos fiscales a nombre de terceras personas, la procedencia de este capital y otras actividades irregulares o delictivas de estas personas que puedan derivarse de las declaraciones de Corinna zu Sayn-Wittgenstein.

La Comisión de Investigación sobre la Monarquía puede incorporar especialistas en un número no superior al de diputados que son miembros.

Palau del Parlament, 7 de marzo de 2019».

En los antecedentes han quedado expuestos con detalle, tanto los argumentos por los que la demanda aduce la inconstitucionalidad de esta resolución como los de signo contrario mediante los que la representación del Parlamento de Cataluña razona su validez, de modo que basta ahora con remitirnos a aquella exposición y con recordar, sintéticamente, lo esencial de unas tesis y otras.

Para la Abogacía del Estado, este acto parlamentario sería inconstitucional en su conjunto por guardar «unidad de sentido», al haberse incurrido, al adoptarlo, en un vicio de incompetencia y en otros dos más de carácter sustantivo. Se fundamenta el primero de estos reproches en que no podría el Parlamento de Cataluña

constituir una comisión cuyo objeto fuera investigar actuaciones de la jefatura del Estado (del actual rey de España y del anterior, precisa la demanda), pues el control que, por esta vía, puede llevar a cabo la asamblea autonómica lo sería solo sobre el Gobierno de la Generalitat o sobre otras instituciones de la misma. A tal efecto, la demanda cita en particular el art. 67.1 del Reglamento de la propia cámara (RPC, en lo que sigue), de conformidad con el cual el pleno puede crear una comisión de investigación «sobre cualquier asunto de interés público que sea competencia de la Generalitat», condición, esta última, que aquí no concurriría y que habría de entenderse asimismo implícita –viene a decirse– en el art. 59.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC, en lo sucesivo), que se refiere, a este propósito, a «cualquier asunto de relevancia pública que sea de interés de la Generalitat». Como reproches sustantivos, la demanda sostiene, con cita del art. 117.3 CE, que esta resolución habría desconocido o invadido la reserva jurisdiccional que la Constitución allí establece, pues no podrían, ni el Parlamento ni sus comisiones de investigación, como aquí se habría hecho o pretendido, calificar conductas como delictivas y atribuírselas a personas determinadas a través de una actividad de control político que –se concluye, ya como última censura conculcaría, asimismo, lo dispuesto en el art. 56.3 CE, en orden a la inviolabilidad y a la irresponsabilidad regias.

Unas y otras tachas de inconstitucionalidad han sido, como también se expuso, contradichas en las alegaciones suscritas por el letrado del Parlamento de Cataluña. Aboga esta representación, en primer lugar, por una «interpretación sistemática» de los antes citados arts. 67.1 RPC y 59.6 EAC, entendimiento según el cual la investigación controvertida no quedaría acotada por la «noción estricta de competencia», sino, más bien, por el concepto más amplio de «interés» de la Generalitat. Argumenta, asimismo, que la comisión constituida mediante esta resolución no habría de ejercer funciones como las de impulso al Gobierno o control del mismo, ni tampoco un control jurisdiccional, sino que sería, más bien, un instrumento al servicio de la información de la Cámara sobre unos hechos y datos que se definen como de interés público para la Generalitat y que «han sido puestos en evidencia a través de procedimientos judiciales, en unos casos, y a través de los medios de comunicación, en otros». Y sostiene, en fin, que las mentadas prerrogativas regias (inviolabilidad e irresponsabilidad) no tienen «proyección necesaria» en el ámbito parlamentario, ya que, de lo contrario, existirían ámbitos ajenos al debate político, lo que no sería propio de un Estado democrático de Derecho, ni se acomodaría al pluralismo y a la libertad de expresión, siendo siempre posible la defensa de cualquier proyecto político, incluso no coincidente con la Constitución, que no ha establecido –se puntualiza– una «democracia militante».

Así queda trabada, en suma, la controversia constitucional entre las partes.

2. Delimitación del objeto de este procedimiento.

Antes de abordar las cuestiones controvertidas que someten las partes al enjuiciamiento de este Tribunal, es necesario hacer unas consideraciones preliminares, tanto de orden procesal, como atinentes, sobre todo, a la mejor y más clara determinación del objeto de este procedimiento constitucional.

A) Consideraciones de orden procesal.

No se ha suscitado por las partes ninguna controversia sobre la procedencia de enjuiciar la demanda presentada a través del cauce establecido en el título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC (arts. 76 y 77), sobre la base de lo dispuesto en el art. 161.2 CE, ni tampoco sobre la fundamentación específica expresada por el abogado del Estado para justificar la idoneidad de esta vía constitucional, a fin de hacer valer sus pretensiones actoras. Tampoco la representación del Parlamento de Cataluña ha objetado la aptitud de la resolución impugnada para ser enjuiciada por este tipo de procedimiento.

No obstante lo expuesto, es facultad de este Tribunal el examen de oficio de los presupuestos y requisitos procesales de la acción que ante él se entable (por todas, STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 3), para, de este modo, preservar la naturaleza, alcance y contenido de los procedimientos constitucionales que le sean suscitados. En el caso de autos, lo hará de modo sucinto, porque la parte demandada no ha objetado, ni el tipo de procedimiento instado, ni tampoco la idoneidad de la resolución impugnada para su enjuiciamiento por esta modalidad procedimental.

Pues bien, conforme a consolidada doctrina constitucional [SSTC 137/2015, de 11 de junio, FJ 2 a); 147/2015, de 25 de junio, FJ 2, y 136/2018, de 13 de diciembre, FJ 4], el presente procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas resulta procedente para el enjuiciamiento y resolución de la controversia suscitada ya que el Gobierno de la Nación acude a esta modalidad procedimental para pedir la depuración de eventuales infracciones, tanto de índole competencial como también sustantivas o de contenido material, en las que habría

incurrido una disposición sin fuerza de ley o una resolución emanada de una determinada institución autonómica como es, en este caso, el Parlamento de Cataluña.

Otro tanto se ha de afirmar respecto de la idoneidad del concreto acto impugnado para ser traído ante el Tribunal por este cauce, pues la resolución 298/XII, del Pleno del Parlamento de Cataluña, es, con arreglo a las pautas fijadas en la jurisprudencia constitucional (SSTC 42/2014, de 25 de marzo, 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 2, y, más recientemente, la STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 2), un acto que tiene naturaleza jurídica; que, además, constituye la manifestación acabada de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña, adoptada, como ha sido, por su Parlamento, al término del procedimiento que el art. 67 RPC establece para la creación de una comisión de investigación. Y, finalmente, se trata de un acto que, además de político, tiene capacidad para producir efectos jurídicos, toda vez que aquel ha sido aprobado por el pleno de la cámara catalana para crear una comisión de investigación destinada a indagar sobre determinadas «actividades irregulares o delictivas de personas vinculadas a la familia real española, incluidas las destinadas a forzar el traslado del domicilio social», fuera del territorio de Cataluña, de las entidades que genéricamente se relacionan en la resolución, así como a «estructuras de corrupción» y a «supuestas cuentas irregulares en Suiza y otros paraísos fiscales a nombre de terceras personas », vinculadas o relacionadas con la citada familia real y, en el último de los casos, con el anterior jefe del Estado.

A este respecto, el Tribunal ya ha constatado, aunque en el curso de otro tipo de procedimiento, que la creación de una comisión parlamentaria (de «estudio», en aquel caso) «es en sí misma manifestación de un efecto jurídico» (ATC 141/2016, de 19 de julio, FJ 4) y tanto más ha de ser así cuando se trata de comisiones de investigación, en general llamadas a indagar supuestas deficiencias, anomalías o disfunciones en las que pudiera estar comprometida, directa o indirectamente, la actuación de un poder público y a dictaminar, llegado el caso, sobre las correspondientes responsabilidades políticas [STC 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 8 a)].

Además, de llevarse a cabo la constitución de aquella comisión, realizar sus trabajos parlamentarios y aprobar sus conclusiones, se producirían otros efectos añadidos, no solo políticos sino también jurídicos, tanto para quienes se pretende sean, en este caso, «sujetos pasivos» (STC 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 7) de la investigación eventualmente emprendida, como también sobre aquellos otros que pudieran ser requeridos a comparecer para declarar o testimoniar ante la comisión (art. 59.6 EAC y arts. 67.5 y 68 RPC), requerimientos estos últimos a los que, de principio, el ordenamiento jurídico puede llegar a deparar diferentes consecuencias jurídicas, incluso penales, en caso de no ser atendidos (v.gr. las recogidas en el art. 502, apartados primero y tercero del Código penal).

B) Delimitación del objeto: Unidad de sentido de la resolución impugnada.

Para delimitar correctamente el objeto de nuestro enjuiciamiento es necesario recordar que esta impugnación se dirige contra la resolución 298/XII en su conjunto, pues, en el parecer del abogado del Estado, el acto parlamentario tiene «unidad de sentido» en todas y cada una de sus determinaciones. Por ello, debemos proceder, primeramente, a analizar la denunciada concurrencia de la «identidad de sentido» que justifique el enjuiciamiento en su conjunto de la resolución impugnada.

Para llegar a semejante conclusión y entender que la resolución impugnada contiene una identidad de razón habrá que determinar previamente si esta «persigue en sus varios apartados un objetivo unívoco y muestra una indiscutible unidad de sentido»; esto es, que «el acto parlamentario es un todo que ha de ser enjuiciado como tal a la vista de sus varios enunciados» (STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 3).

La lectura del contenido de la resolución permite apreciar que, desde el doble ámbito subjetivo y objetivo, se presenta esta identidad:

a) Respecto del primero, la precitada identidad de los sujetos pasivos sobre los que vayan a recaer las labores de investigación de la comisión queda delimitada con claridad, en la medida en que la letra a) de la resolución, que es la que dispone el cometido u «objeto», así como las personas sometidas a las actividades investigadoras, señala que la comisión se crea para realizar una investigación «sobre la monarquía» y, a continuación, precisa con mayor exactitud, que las actividades indagatorias lo serán sobre las «personas vinculadas a la familia real española», términos estos que son reiterados más adelante, concretamente en el apartado segundo de la letra b), al fijar los contenidos básicos de la comisión, en que vuelve a referirse a las anteriores, agregando, también, a las «personas que están o han estado relacionadas» con la familia real española.

Además, el texto de la resolución ha incluido un apartado tercero en la letra b), que hace referencia exclusiva al «anterior jefe del Estado», en punto a «supuestas cuentas irregulares» que aquel tuviera «en Suiza y otros paraísos fiscales a nombre de terceras personas».

Por tanto, el ámbito subjetivo de la nueva comisión de investigación aprobada por el Parlamento de Cataluña se ciñe de modo exclusivo a las personas que están o han estado vinculadas o relacionadas con la familia real española, de la que es cabeza el rey de España, don Felipe VI, y, también, forma parte de la misma, tras su abdicación (Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio) el anterior titular de la Corona, el rey don Juan Carlos (Real Decreto 470/2014, de 13 de junio, por el que se modificó el Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la familia real y de los regentes) así como los demás miembros que quedan directamente identificados por el ordenamiento, como corresponde a un status familiae inseparable de la propia institución de la Corona (capítulo primero del citado Real Decreto 1368/1987).

Así pues, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, a las personas ahora citadas y solamente a ellas se ciñe el objeto, alcance y contenido de las actividades investigadoras.

b) También, desde la perspectiva objetiva, la labor a desarrollar por la comisión tiene una unidad de sentido porque, del mismo modo, el enunciado del apartado a) de la resolución determina que todo el cometido a realizar lo hará en relación con un objetivo genérico, «las actividades irregulares o delictivas», y otro específico, expresamente incluido en el anterior, relativo a aquellas actividades «destinadas a forzar el traslado del domicilio social», fuera del territorio de Cataluña, de las entidades que se citan en el texto.

La labor investigadora que pretenda realizar la comisión creada por la resolución 298/XII responde a ese doble objetivo genérico y específico, puesto que así se enuncian, además, los contenidos básicos de la letra b). A este respecto, (i) las supuestas «actividades irregulares» o hipotéticos «delitos» que el propio acto parlamentario ya anticipa como actividades que así lo son, irregulares o delictivas, atribuidas, de modo indiferenciado, a «personas vinculadas a la familia real española» o, de manera individualizada, al «anterior jefe del Estado», se concretan, como contenidos básicos, en la investigación sobre «estructuras de corrupción» y «supuestas cuentas irregulares [...] en Suiza y otros paraísos fiscales a nombre de terceras personas», que figuran recogidas en los apartados segundo y tercero de la letra b); y (ii) las actividades «destinadas a forzar el traslado» de las entidades fuera del territorio catalán, aparecen, como contenidos básicos de investigación, en el apartado primero de la letra b).

Por consiguiente, el doble ámbito común subjetivo y objetivo que aprecia este Tribunal en todo el conjunto de la resolución nos lleva a la conclusión de que, como proponía la demanda del abogado del Estado, el acto parlamentario impugnado presenta una unidad de sentido y, en consecuencia, su enjuiciamiento debe hacerse también teniendo en cuenta este planteamiento unitario y conjunto.

3. Consideraciones preliminares: Depuración de la controversia constitucional suscitada.

Antes de abordar el análisis de fondo de esta controversia, es preciso realizar algunas consideraciones preliminares que delimiten la problemática constitucional suscitada en este proceso y que tienen como nexo común, que permite esta exposición conjunta, la depuración de la concreta cuestión planteada. En los apartados siguientes van a quedar excluidas del análisis de fondo algunas de las argumentaciones sostenidas por las partes para fundamentar sus pretensiones, de tal manera que solo reste al final el enjuiciamiento de la cuestión nuclear de fondo controvertida.

A) Sobre la naturaleza y funciones de las comisiones de investigación.

A los efectos de resolver este proceso, no deben tener relevancia las alegaciones de carácter general que ambas partes, Abogacía del Estado y representación del Parlamento de Cataluña, hacen sobre la naturaleza de las funciones de las comisiones de investigación, que, para la Abogacía del Estado, serían reconducibles a la noción de «control» y que, para el letrado del Parlamento de Cataluña, se cifran, estrictamente, en las de recabar «información» para las asambleas legislativas correspondientes. Con independencia de que «control» y obtención de «información» no sean nunca, en las formas parlamentarias de gobierno, cometidos enteramente dissociables [STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 7 c)], no es en absoluto necesario terciar ahora, para este extremo, en un «debate doctrinal que dista de ser pacífico» [STC 133/2018, FJ 8 a)], pues de lo que el Tribunal ha de juzgar en este proceso, no es de la acomodación a la Constitución de unas u otras de las funciones acaso en abstracto atribuibles a las comisiones parlamentarias de investigación, sino de las que la resolución impugnada ha encomendado, en concreto, a la comisión cuya creación aquí se controvierte, funciones que, según se acaba de

constatar, son de fiscalización de eventuales «irregularidades» o de supuestos «delitos», que se atribuyen a «personas vinculadas» a la familia real y también, en ocasiones, a otras con ellas «relacionadas». Sobre esto, no sobre otra cosa, ha de pronunciarse, conforme a lo pedido, esta jurisdicción.

B) Alegadas invocaciones a la libertad de expresión; libre debate y pluralismo político.

Finalmente, también deben ser rechazadas las apelaciones del letrado del Parlamento de Cataluña a la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE], al libre debate político en el Estado democrático de Derecho, al pluralismo político (art. 1.1 CE), al sometimiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico de poderes públicos y ciudadanos (art. 9.1 CE) y a la posible defensa, en fin, de cualquier proyecto político, incluso «los que no coincidan» con la Constitución, de todo lo cual se derivaría («por lógica jurídica», se lee en estas alegaciones) que la creación de esta concreta comisión de investigación no sería contraria al ordenamiento, ni supondría una «extralimitación de las facultades del Parlamento de Cataluña».

Dos son las razones que justifican la irrelevancia, en este proceso, de tales invocaciones:

(i) En primer lugar, la creación de una comisión de investigación parlamentaria, así como el despliegue por la instituida de sus facultades propias, son actos, uno y otros, de ejercicio de potestades públicas, no de libertades ciudadanas (STC 175/2001, de 26 de julio, FFJJ 4 a 8).

Como ha declarado recientemente este Tribunal, «cuando es el pleno de un órgano legislativo, como es el caso del Parlamento de Cataluña, el que, por vía de resolución aprobada conforme a las normas procedimentales que establece su reglamento orgánico, adopta una decisión y toma posición ante un determinado hecho de relevancia pública, tal decisión constituye la expresión de la voluntad de una institución del Estado. Como tal, no supone el ejercicio de una libertad o derecho fundamental, sino el de una competencia, atribución o función». (STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 4).

(ii) Y, en segundo término, siendo del todo cierto que los parlamentos son «escenarios privilegiados del debate público» en «clave de libertad y pluralidad» (SSTC, entre otras, 226/2004 y 227/2004, ambas de 29 de noviembre, FJ 6 de cada una), no lo es menos que lo que la demanda aquí censura no es lo manifestado en una deliberación o discusión parlamentaria, sino la decisión adoptada a su término para la creación de una comisión en el ejercicio de una facultad de la Cámara, pero que no es nunca «absoluta o ilimitada» (ATC 141/2016, FJ 5); y tanto menos habría de serlo cuando se trata de la institución de un órgano parlamentario que habría de estar dotado, como se dijo, de potestades de imperio, de modo que estas determinaciones del poder público, tanto la que instituyó la comisión como las que esta última pudiera llegar a imponer conforme al acto impugnado, habrían de quedar siempre sujetas a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE y, por todas, SSTC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 5, y 133/2018, FJ 10 in fine, en referencia, esta última resolución, a la actividad investigadora de una asamblea parlamentaria). Si el Parlamento de Cataluña se atuvo o no a esta sujeción constitucional es lo que se ha de enjuiciar aquí.

Se seguirá, para ello, el mismo orden con el que las partes han expuesto sus censuras y alegatos, aunque desprovistos de los argumentos que, de modo expreso, han sido excluidos en este fundamento jurídico. Para ello, comenzaremos por el análisis del motivo de impugnación competencial, por el que la parte demandante entiende que el Parlamento de Cataluña carece de atribuciones para crear una comisión de investigación sobre la monarquía. A continuación, este Tribunal pasará a estudiar los otros dos motivos de impugnación que la demanda califica como «sustantivos», si bien alterará el orden de presentación de los mismos que ha hecho el abogado del Estado, toda vez que la alegada vulneración del art. 56.3 CE, que aquel ha abordado en segundo lugar, ha de primar, dado su alcance general, sobre el principio de reserva constitucional de la jurisdicción del art. 117.3 CE, en la medida en que si este Tribunal llegara a considerar que las prerrogativas de «inviolabilidad» y «no sujeción a responsabilidad de la persona del Rey», reconocida por el primero de los preceptos constitucionales citados, impide la creación de cualquier comisión de investigación sobre el titular de la Corona, resultaría irrelevante, a los efectos de la resolución de este proceso constitucional, que nos pronunciáramos después sobre la eventual infracción del art. 117.3 CE, por haber eventualmente incidido el objeto o los contenidos básicos de la comisión de investigación creada por la resolución 298/XII en el mencionado principio de reserva, toda vez que la prohibición de alcance general a que se refiere el art. 56.3 CE absorbería, por consunción, a la que pudiera vulnerar cualquier otro precepto constitucional, incluido el precitado art. 117.3 CE.

4. Motivo de impugnación competencial o de atribuciones.

La primera de las tachas de inconstitucionalidad que la demanda opone frente a la resolución impugnada es, según se ha recordado, de carácter competencial, pues, en palabras de la Abogacía del Estado, lo que se pretende con esta comisión de investigación «sobre la Monarquía» no es otra cosa que investigar «la actuación de la Jefatura del Estado», algo para lo que carecería de toda competencia la Comunidad Autónoma de Cataluña y, por ende, su Parlamento. Al pretenderlo así, la resolución 298/XII habría conculcado los arts. 59.6 EAC y 67.1 RPC. El primero de estos preceptos dispone, en lo que aquí interesa, que el Parlamento de Cataluña «puede crear Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de relevancia pública que sea de interés de la Generalitat» y el segundo establece, también por lo que hace al caso, que «[e]l Pleno del Parlamento [...] puede acordar la creación de una comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público que sea competencia de la Generalitat». Cita también la demanda el art. 68.1 a) del mismo RPC (relativo a las comparecencias ante estas comisiones), de conformidad con el cual «[l]a comparecencia únicamente puede requerirse con relación a cuestiones que sean competencia de la Generalitat».

Por su parte, la representación del Parlamento sale al paso de este reproche proponiendo lo que llama una «interpretación sistemática» de los citados arts. 59.6 EAC y 67.1 RPC, interpretación que parte del recordatorio de que los reglamentos parlamentarios están sometidos a la Constitución y también, en las comunidades autónomas, al respectivo estatuto de autonomía y que concluye en que las investigaciones que puede promover el Parlamento de Cataluña no habrían de quedar vinculadas a la «noción estricta de competencia», siendo así –se añade– que «el concepto de ‘interés’ no es ajeno a nuestro ordenamiento jurídico».

Pues bien, para dar respuesta a esta cuestión es preciso partir de la habilitación genérica que el art. 76.1 CE dispone sobre la creación de las comisiones de investigación parlamentaria. Aunque el texto constitucional, de modo expreso, únicamente refiera esta competencia a las Cortes Generales, resulta también extensible a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, en función de que así lo prevean los correspondientes estatutos de autonomía o, en todo caso, en los reglamentos de cada una de ellas.

De modo más específico, será necesario iniciar nuestro enjuiciamiento, como así lo proponen las partes, por el análisis de los preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña y del Reglamento de su Parlamento, que regulan el régimen jurídico de las comisiones de investigación que pueda crear la cámara catalana, para después enjuiciar si el concreto objeto y contenidos básicos de la comisión de investigación aprobada por la resolución 298/XII se ajustan a las prescripciones establecidas en aquellos y llegar, por último, a un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto parlamentario de creación de esta comisión.

A) Creación de comisiones de investigación por el Parlamento de Cataluña.

La potestad del Parlamento de Cataluña para crear este tipo de comisiones se contempla, como se ha dicho, en el art. 59.6 EAC, dentro del capítulo I («El Parlamento») del título II («De las instituciones»), precepto este cuya rúbrica general es «[o]rganización y funcionamiento», y es de tener presente que las competencias autonómicas en orden a la propia organización, cualquiera que sea la institución concernida, «solo podrá[n] ejercerse sobre ámbitos que, materialmente, correspondan a la propia Comunidad Autónoma, pues no son concebibles en Derecho órganos [...] autonómicos cuyas funciones no sean reconducibles a unas u otras competencias estatutarias» (STC 52/2017, de 10 de mayo, FJ 5). Se sigue de ello que la potestad que este precepto estatutario atribuye a la Cámara, con palabras similares a las empleadas en otros estatutos de autonomía y en no pocos reglamentos de asambleas autonómicas, para la creación de comisiones de investigación (que son, obviamente, órganos del respectivo parlamento: STC 88/2012, de 7 de mayo, FJ 4) solo puede ejercerse con relación a «asuntos» que no resulten ajenos a las competencias de la propia comunidad autónoma, siendo aquí la competencia autonómica, por tanto, medida o límite de la potestad parlamentaria, sin que argumente nada en contrario la cita por la representación demandada de algún caso del todo diferente (el resuelto, entre otros análogos, por la STC 78/2006, de 13 de marzo) en el que, por contraste con el actual, no se pretendía que una asamblea autonómica incidiera directa e inmediatamente, como aquí, sobre la posición, funciones o actuaciones de autoridades o cargos públicos no integrados en la respectiva organización institucional.

Los «intereses» de una comunidad autónoma (los de la Generalitat, en este caso) para investigar «cualquier asunto de relevancia pública», han de hacerse valer, como en general los del Estado, a través de la articulación de competencias (SSTC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 7; 113/2013, de 9 de mayo, FJ 7; 150/2013, de 9 de septiembre, FJ 6; 163/2013, de 26 de septiembre, FJ 4, y, antes aun, 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 3) y no de otro modo ha sido entendido el art. 59.6 EAC por el propio Parlamento de Cataluña al disponer, en el art.

67.1 de su reglamento, que los asuntos de interés público a investigar por las comisiones a las que aquel precepto se refiere hayan de ser, según se ha reseñado, «de competencia de la Generalitat»; interpretación reglamentaria que es, por lo que se ha dicho, la única compatible con el bloque de constitucionalidad y que mantiene hoy vigencia plena, como tal norma declarativa, con independencia de que esta precisión del reglamento se acuñara, como así fue, con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (y, con ella, del repetido art. 59.6) llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

El Parlamento de Cataluña ha modificado en diversas ocasiones su reglamento, incluso el mismo art. 67.1, tras la mentada reforma estatutaria (véase, en particular, la reforma parcial de 26 de julio de 2017: «Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya», XI legislatura, número 484, de 27 de julio de 2017), pero, en lo que ahora es de interés, ha conservado, en sus propios términos, la referencia que este precepto hace a la «competencia de la Generalitat», de tal manera que la norma orgánica reguladora del funcionamiento de la cámara catalana ha vinculado la creación de una comisión de investigación «sobre cualquier asunto de interés público» a que dicho asunto «sea competencia de la Generalitat», en referencia al ámbito de atribuciones que el bloque de constitucionalidad reconoce a las instituciones de esta Comunidad Autónoma.

Es, pues, el propio Reglamento del Parlamento de Cataluña el que delimita las facultades de creación de comisiones de investigación que pueda crear la Asamblea catalana. La «interpretación sistemática» de uno y otro precepto –estatutario y reglamentario–, que ha propuesto el letrado del Parlamento de Cataluña abocaría, en la práctica, a dar por inexistente, sin más, la prevención que, en punto a la competencia de la Generalitat, el reglamento se cuidó de puntualizar en su momento y conserva inalterada en el presente.

B) Análisis del supuesto de autos: Incompetencia del Parlamento de Cataluña.

Al adoptar su resolución 298/XII, el Parlamento de Cataluña ha hecho uso, sin embargo, de una potestad estatutaria (art. 59.6 EAC) en un sentido que no es conforme a la Constitución, pues ninguna competencia ostenta la Generalitat –o cualquier otra comunidad autónoma– para «disponer cosa alguna sobre órganos [...] de las instituciones generales del Estado», actuación que incurriría, por tanto, en «incompetencia manifiesta» [SSTC 128/2016, de 7 de julio, FJ 7 a), y 123/2017, de 2 de noviembre, FJ 4 B)]; y esto es lo que precisamente se ha pretendido mediante este acto parlamentario, al ordenarse en él una investigación genérica de la familia real, de la que es cabeza el rey de España, indagación que afectaría directamente a la Corona misma, tanto en su dimensión institucional, de la que la propia familia real es indisociable (art. 65.1 CE), como en su condición estricta de órgano constitucional (la jefatura del Estado), vertientes, una y otra, que se integran y unifican en la persona del rey de España, titular de la Corona (art. 57.1 CE) y por ello jefe del Estado (art. 56.1 CE) en el marco de nuestra monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE).

Las comunidades autónomas forman parte de lo que este Tribunal ha llamado ordenamiento integral del Estado (SSTC 99/1986, de 11 de julio, FJ 8, y 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3), entendido como la «totalidad de la organización jurídico-política de la nación española» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5), y no pueden, sin incurrir en inconstitucionalidad, sujetar a sus decisiones políticas, del modo que sea, las instituciones de todos. En el caso de autos, a la Corona, cuyo titular ostenta la jefatura del Estado.

Así pues, la resolución impugnada es, en su conjunto, contraria a la Constitución porque ha creado una comisión de investigación cuyo objeto y contenidos básicos no se ajustan a las competencias que tiene reconocida la Generalitat de Cataluña por el bloque de constitucionalidad y por el Reglamento del Parlamento de Cataluña.

5. Inviolabilidad y no sujeción a responsabilidad del rey.

La censura de inconstitucionalidad sustantiva, que dirige la demanda frente a la resolución 298/XII, se fundamenta en lo que dispone el art. 56.3 CE, de conformidad con el cual «[l]a persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2». Este precepto constitucional, a decir del abogado del Estado, habría sido contrariado por aquella resolución parlamentaria por no ser posible «el sometimiento a control político, a través de una comisión de investigación, de la persona del Rey, pues en la medida en que constitucionalmente todos sus actos como jefe del Estado han de estar refrendados, el responsable de los mismos será, en todo caso, el órgano refrendante». Se añade en la demanda que las prerrogativas regias son absolutas y abarcan también «la actuación privada o personal» del rey durante todo el tiempo en que ejerce la jefatura del Estado y con «efectos permanentes».

Opone a ello la representación del Parlamento de Cataluña que las prerrogativas establecidas en el art. 56.3 CE «no tienen una proyección necesaria en el ámbito del debate parlamentario», a fin de no limitarlo, no siendo la persona del rey inmune a la crítica en el ejercicio de sus funciones o con motivo u ocasión de estas, de conformidad con lo declarado ya por el Tribunal Constitucional.

A) Cuestión previa: Delimitación del ámbito subjetivo de la resolución impugnada.

Una vez descritas las posiciones de las partes sobre este particular motivo de impugnación, se impone, con carácter previo, hacer una inicial consideración sobre las personas que podrían quedar afectadas por la comisión de investigación creada por la resolución 298/XII impugnada, toda vez que, a excepción del rey don Juan Carlos, al que expresamente se refiere el apartado tercero de los contenidos básicos incluidos en la letra b) de la resolución cuando hace mención al «anterior jefe del Estado», en algunos otros pasajes de su texto, se alude, de modo general e indiferenciado, a personas «vinculadas» o que «están o han estado relacionadas» con la familia real española, sin exponer ningún otro rasgo identificativo que las individualice, ni tampoco especificar de qué naturaleza puedan ser aquellos términos de conexión.

Por tanto, es necesario responder a esta inicial cuestión, que tiene que ver con la inviolabilidad y no sujeción a responsabilidad del rey (art. 56.3 CE), que es el segundo, por su orden, de los motivos sustantivos de impugnación que denuncia la demanda del abogado del Estado, si bien, como reza el texto de aquel precepto, la Constitución confiere tales prerrogativas, de modo excepcional, al titular de la Corona, que ostenta la Jefatura del Estado, pero que no resultan extensivas a los demás miembros de la familia real, con la delimitación subjetiva que establece, en su vigente redacción, el capítulo I del Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, citado supra.

Cierto es que, en diferentes apartados del texto de la resolución, se alude a los mencionados conceptos genéricos e indiferenciados de personas «vinculadas» o «relacionadas» con la familia real española y que, por tanto, el ámbito subjetivo de las personas susceptibles de investigación por la comisión creada al efecto podría extenderse, además de a quien ostentó la Corona con anterioridad al actual monarca, a otras personas que tengan o hayan tenido aquellos nexos de conexión con la familia real española. Se podrían, por tanto, encontrar entre los sometidos a investigación, no solo el anterior jefe del Estado, sino también el actual, así como cualesquiera otras personas ligadas por vínculos o relación a este o al anterior monarca.

Sin embargo, no puede tomarse en consideración la referencia a otras personas que posean o hayan poseído algún vínculo o relación con la familia real española, pues, del texto de la resolución, no es posible extraer ningún otro rasgo identificativo que las individualice, más allá de las genéricas expresiones enunciadas.

B) Análisis de fondo.

a) Las comisiones parlamentarias de investigación son órganos que pueden llegar a apreciar y, en su caso, a proponer que el pleno de la asamblea respectiva declare la existencia de responsabilidades políticas (o, más en general, públicas) de los sujetos pasivos sometidos a sus indagaciones.

A esta inicial consideración de carácter general ha de seguir otra, a ella conectada, que es la de que, a un control político de este género, el Parlamento de Cataluña haya querido someter a la Corona a esta consecuencia política, mediante la aprobación de la resolución 298/XII por el pleno.

b) En el centro de la controversia suscitada se encuentra la denunciada contravención de la «inviolabilidad» y «no sujeción a responsabilidad del Rey» reconocida en el art. 56.3 CE.

Recientemente, en la STC 98/2019, de 17 de julio, este Tribunal se ha pronunciado sobre esta «dual atribución» que «[l]a Constitución reconoce a la persona del rey», señalando que «[d]e una parte, la ‘inviolabilidad’... es la expresión de una declaración de naturaleza político-jurídica del constituyente, encaminada a subrayar la alta dignidad que corresponde al Monarca como Jefe del Estado, a lo que ha de añadirse un estatus particular y específico del titular de la Corona, que acompaña a su función constitucional, para garantizar y asegurar ambos aspectos característicos. Esta especial protección jurídica, relacionada con la persona y no con las funciones que el titular de la Corona ostenta, sitúa al rey al margen de la controversia política, erigiéndose en un privilegio de naturaleza sustantiva, que se halla unido a la posición que el Monarca desempeña en nuestro modelo constitucional, en el que ejerce la más alta magistratura del Estado» [FJ 3 c)].

«Por ello», continúa diciendo la STC 98/2019, «la ‘inviolabilidad’ preserva al rey de cualquier tipo de censura o control de sus actos; se hallan estos fundamentados en su propia posición constitucional, ajena a toda controversia, a la vista del carácter mayoritariamente debido que tienen. De otro lado, a la ‘inviolabilidad’ se une la no sujeción a responsabilidad, en referencia a que no pueda sufrir la imposición de consecuencias sancionatorias

por un acto que, en otro caso, el ordenamiento así lo impondría. Ambos atributos que el art. 56.3 CE reconoce al rey se justifican en cuanto condición de funcionamiento eficaz y libre de la institución que ostenta.

Por otro lado, esta especial protección jurídica que implican la inviolabilidad y la irresponsabilidad de la persona del rey, le garantizan una defensa eficaz frente a cualquier tipo de injerencia de los otros poderes del Estado, por los actos que aquel realice en el ejercicio de sus funciones constitucionales. El «refrendo» de los actos del rey, en la forma establecida en el art. 64 CE, por parte de las altas autoridades del Estado que se citan en el mismo, constituye un requisito de validez del acto y, al mismo tiempo, justificación del posible traslado de la responsabilidad, de tal manera que, «supone, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo del mismo art. 64, la asunción de la responsabilidad de los actos del rey por las personas que los refrenden». [FJ 3 c)].

Finalmente, señala la STC 98/2019, de repetida cita, que «[e]n el sistema de Monarquía parlamentaria de la Constitución de 1978, el rey no puede actuar autónomamente y carece, en principio, de facultades propias de decisión, por lo que no puede producir, por su sola voluntad, actos jurídicos vinculantes. Ello es consecuencia de que el Monarca no es titular del Ejecutivo, de modo que los actos de relevancia constitucional que lleven su declaración y firma requieren del concurso de otro órgano estatal y son de ejercicio reglado o debido, sin margen de discrecionalidad... En consecuencia, la inviolabilidad de la persona del rey y la ausencia de responsabilidad por sus actos, con traslado de esta a las autoridades del Estado que los refrenden, constituyen un sistema específico de protección jurídica frente a cualquier tipo de injerencia» [FJ 3 c)].

c) La anterior doctrina constitucional es de aplicación al caso de autos puesto que la cuestión que ahora se dilucida es la de la denunciada contravención de la «inviolabilidad» y «no sujeción a responsabilidad» del rey de España (art. 56.3 CE) por la decisión del Parlamento de Cataluña de crear una «comisión de investigación sobre la monarquía» que, por las razones que se han anticipado, afectarían, tanto al actual como al inmediatamente anterior rey de España, a los que se les imputan diferentes actuaciones que se describen en los distintos contenidos básicos de la resolución 298/XII, pero que conservan como nexo común para ambos la supuesta realización de aquellas actuaciones durante o con ocasión del ejercicio de sus funciones como jefes del Estado, al haber ostentado en aquellos momentos la titularidad de la Corona.

Este objetivo es inconciliable con las prerrogativas otorgadas por el art. 56.3 CE a la persona del rey de España, respecto de cualesquiera actuaciones que directa o indirectamente se le quisieran reprochar, ya se dijeran realizadas, unas u otras, en el ejercicio de las funciones regias, o con ocasión de ese desempeño, ya incluso, por lo que se refiere, cuando menos, al titular actual de la Corona, al margen de tal ejercicio o desempeño. Se trata de prerrogativas «de alcance general», como este Tribunal tuvo ocasión de señalar obiter dicta respecto de la no sujeción a responsabilidad (STC 133/2013, de 5 de junio, FJ 6), que vienen conferidas directamente por la Constitución –único fundamento de toda autoridad pública– en atención a la posición institucional del jefe del Estado y que no admiten ser relativizadas, como el letrado del Parlamento sugiere, en atención a otros principios que son, sin duda, también constitucionales, pero no de mayor valor jurídico que el que aquí se considera.

La resolución 298/XII del Parlamento de Cataluña, que ha creado la «comisión de investigación sobre la monarquía» es contraria al estatus constitucional del monarca, al que la norma fundamental ha caracterizado como «símbolo de la unidad y permanencia del Estado» y confiado el arbitrio y moderación del funcionamiento regular de las instituciones (art. 56.1 CE), «en orden a asegurarle una posición de neutralidad respecto de la contienda política, posición que le hace acreedor de un respeto institucional cualitativamente distinto al de las demás instituciones del Estado» [STC 98/2019, FJ 4 b) que cita el precedente ATC 213/2006, de 3 de julio, FJ 6].

Por ello, cuando el Parlamento de Cataluña, a través de la creación de una comisión de investigación, lo que pretende es realizar determinados trabajos de indagación sobre la persona del rey, ya lo sea el actual o el que lo era cuando se sitúan en el tiempo los supuestos actos que se recogen en el apartado tercero de la letra b) de la resolución, dichos trabajos resultan contrarios al estatus constitucional del monarca, pues la eventual imputación de una responsabilidad política, derivada de unos actos que, en el propio texto de la resolución ya se describen, en alguno de los casos, como efectivamente realizados [«actuaciones destinadas a forzar el domicilio social de bancos, grandes empresas y multinacionales fuera de Cataluña... (apartado primero de la letra b)] contraviene directamente el art. 56.3 CE, porque supone desconocer ese estatus que la Constitución le reconoce al rey, al haber diseñado el Parlamento de Cataluña una comisión de investigación que busca indagar sobre supuestos hechos, en orden a atribuirle a aquel una responsabilidad que es incompatible con las prerrogativas de «inviolabilidad» y «no sujeción de responsabilidad» que el mencionado art. 56.3 CE reconoce al monarca, en cuanto titular de la jefatura del Estado.

Por consiguiente, la resolución impugnada es, en su conjunto, contraria a la Constitución, toda vez que ha creado una comisión de investigación cuyo objeto y contenidos básicos vulneran el art. 56.3 CE.

6. Denunciada vulneración de la reserva constitucional de jurisdicción.

Ya dábamos cuenta al término del fundamento jurídico tercero, de la subordinación de este motivo de impugnación, calificado como «sustantivo» por la demanda, al previo enjuiciamiento y resolución del anterior, pues decíamos en aquel que, si la decisión de este Tribunal era la de estimarlo, ya no sería necesario, por irrelevante para la resolución del proceso, que la sentencia se pronunciara también sobre la denunciada vulneración del principio de reserva constitucional de la jurisdicción que reconoce el art. 117.3 CE, de modo exclusivo, a jueces y tribunales.

Es evidente que si, en el fundamento jurídico inmediatamente anterior, este Tribunal ha declarado ya que el art. 56.3 CE impide la creación de comisiones de investigación parlamentarias sobre el rey y la resolución 298/XII del Parlamento de Cataluña ha infringido el art. 56.3 CE por haber creado una comisión de investigación cuyo objeto y contenidos básicos directamente conculcan las prerrogativas de la «inviolabilidad» y «no sujeción a responsabilidad de la persona del Rey», por afectar al estatus constitucional del monarca en cuanto jefe del Estado, también se extenderá aquella prohibición al aspecto particular de que haya sido creada para la indagación de hechos que pudieran tener una relevancia penal, pues, del mismo modo, las prerrogativas excepcionales que el art. 56.3 CE ha reconocido a la persona del rey, extienden la infracción de inconstitucionalidad contra aquella «inviolabilidad» y «no sujeción a responsabilidad» a este motivo, sin que la denunciada infracción del art. 117.3 CE sea relevante en este caso para la resolución del proceso.

En efecto, este principio no es determinante para el correcto enjuiciamiento y resolución del supuesto de autos porque el eje central de la denuncia que se formula en la demanda originadora de este proceso, no es tanto la posibilidad de investigar hechos presuntamente delictivos y formular hipotéticas imputaciones contra determinadas personas, cuanto más bien si el objeto y contenidos básicos de la comisión de investigación creada por la resolución 298/XII del Parlamento de Cataluña se atiene al marco de atribuciones que le confiere la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su propio reglamento; y si, además, contraviene o no la inviolabilidad y no sujeción a responsabilidad del actual rey de España y del que lo fue hasta su abdicación, en los términos antedichos del ámbito subjetivo de esta resolución.

Si en el fundamento jurídico anterior hemos razonado que no es posible la creación de comisiones de investigación sobre el titular de la Corona o sobre el que lo haya sido en época anterior, pero cuyos hechos puedan venir referidos al tiempo en que lo fue, porque tal acto parlamentario contraviene la Constitución (art. 56.3 CE), ninguna relevancia tiene para la resolución del supuesto el reproche de inconstitucionalidad formulado al amparo del art. 117.3 CE, pues quedaría este subsumido en la prohibición general de creación de tal modalidad de comisión parlamentaria que tuviera por objeto investigar sobre hechos relacionados con las personalidades regias anteriormente citadas, lo fuera o no para la indagación de presuntos delitos.

En consecuencia y con fundamento en los razonamientos expuestos, no es necesario entrar en el enjuiciamiento de este motivo de impugnación alegado por el abogado del Estado, por reputarse irrelevante para la decisión del proceso.

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 la presente impugnación y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la resolución 298/XII, de 7 de marzo de 2019, del Parlamento de Cataluña, de creación de la «Comisión de Investigación sobre la Monarquía».

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

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