

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

6835 *Pleno. Sentencia 107/2016, de 7 de junio de 2016. Recurso de amparo 6205-2015. Promovido por los diputados del Grupo Parlamentario Ciudadanos en el Parlamento de Cataluña respecto de los acuerdos adoptados por la Mesa de la Cámara en relación con la admisión a trámite de una propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales. Vulneración del derecho a la participación política: rechazo de la solicitud de reconsideración adoptada sin dar audiencia a la Junta de Portavoces, trámite esencial del procedimiento interno de garantía.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo 6205-2015, presentado por el Procurador de los Tribunales don José Luis García Guardia en nombre y representación de los diputados del grupo parlamentario Ciudadanos en el Parlamento de Cataluña doña Inés Arrimadas García, don Matías Alonso Ruiz, doña Susana Beltrán García, doña Marina Bravo Sobrino, don Carlos Carrizosa Torres, don Juan María Castel Sucarrat, doña Noemí de la Calle Sifré, don Fernando Tomás de Páramo Gómez, doña Carmen de Rivera Pla, don Francisco Javier Domínguez Serrano, don José María Espejo-Saavedra Conesa, don Antonio Espinosa Cerrato, don Jesús Galiano Gutiérrez, don Joan García González, don Francisco Javier Hervías Chiroso, don David Mejía Ayra, don Javier Rivas Escamilla, doña Lorena Roldán Suárez, don Alfonso Sánchez Fisac, don Carlos Sánchez Martín, don Sergio Sanz Jiménez, doña Sonia Sierra Infante, don Jorge Soler González, doña Elisabeth Valencia Mimbreno y doña Laura Vílchez Sánchez, asistidos por los letrados doña María Luisa García Blanco y don Isaac Salama Salama, contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 27 de octubre de 2015, por el que se admite a trámite la «propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales», y contra el acuerdo de la misma Mesa, de 3 de noviembre de 2015, por el que se desestima la solicitud de reconsideración del acuerdo anterior formulada por los grupos parlamentarios de Ciudadanos y del Partido Socialista de Cataluña. Han comparecido el Ministerio Fiscal y los Letrados del Parlamento de Cataluña, en representación de la Cámara. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito de demanda que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 4 de noviembre de 2015, el Procurador de los Tribunales don José Luis García Guardia presentó recurso de amparo constitucional en nombre y representación de los diputados

del grupo parlamentario Ciudadanos en el Parlamento de Cataluña doña Inés Arrimadas García, don Matías Alonso Ruiz, doña Susana Beltrán García, doña Marina Bravo Sobrino, don Carlos Carrizosa Torres, don Juan María Castel Scurrat, doña Noemí de la Calle Sifré, don Fernando Tomás de Páramo Gómez, doña Carmen de Rivera Pla, don Francisco Javier Domínguez Serrano, don José María Espejo-Saavedra Conesa, don Antonio Espinosa Cerrato, don Jesús Galiano Gutiérrez, don Joan García González, don Francisco Javier Hervías Chiroso, don David Mejía Ayra, don Javier Rivas Escamilla, doña Lorena Roldán Suárez, don Alfonso Sánchez Fisac, don Carlos Sánchez Martín, don Sergio Sanz Jiménez, doña Sonia Sierra Infante, don Jorge Soler González, doña Elisabeth Valencia Mimbreno y doña Laura Vilchez. El recurso se dirige contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre y de 3 de noviembre de 2015.

2. Los hechos expuestos en la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) En el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» de 27 de octubre de 2015 (XI Legislatura) se publicó la admisión a trámite por la Mesa del Parlamento de la «propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales» presentada por los grupos parlamentarios Junts pel Sí y Candidatura d'Unitat Popular (CUP), de acuerdo con lo que establecen los arts. 164 y 165 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC, en lo sucesivo), solicitando que se sustanciara ante el Pleno por el procedimiento de urgencia. En la transcripción que la demanda incorpora, el texto de dicha propuesta de resolución es el siguiente:

«El Parlamento de Cataluña:

Primero.

Constata que el mandato democrático obtenido en las pasadas elecciones del 27 de septiembre de 2015 se basa en una mayoría de escaños de las fuerzas parlamentarias con el objetivo de que Cataluña devenga un Estado independiente y en una amplia mayoría soberanista en votos y escaños que apuesta por la apertura de un proceso constituyente no subordinado.

Segundo.

Declara solemnemente el inicio del proceso de creación del Estado catalán independiente en forma de República.

Tercero.

Proclama la apertura de un proceso constituyente ciudadano, participativo, abierto, integrador y activo con la finalidad de preparar las bases de la futura constitución catalana.

Cuarto.

Insta al futuro gobierno a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas estas declaraciones.

Quinto.

Considera pertinente iniciar en el término máximo de 30 días la tramitación de las leyes del proceso constituyente, de seguridad social y de hacienda pública.

Sexto.

Como depositario de la soberanía y expresión del poder constituyente, reitera que este parlamento y el proceso de desconexión democrática no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal

Constitucional, al que considera deslegitimado y sin competencia, entre otras, a partir de la sentencia de junio de 2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña votado previamente por el pueblo en referéndum.

Séptimo.

Adoptará las medidas necesarias para abrir este proceso de desconexión democrático, masivo, sostenido y pacífico del Estado español de tal manera que permita el empoderamiento de la ciudadanía a todos los niveles y en base a una participación abierta, activa e integradora.

Octavo.

Insta al futuro gobierno a cumplir exclusivamente aquellas normas o mandatos emanados de esta Cámara, legítima y democrática, a fin de blindar los derechos fundamentales que pudieran estar afectados por decisiones de las instituciones del Estado español.

Noveno.

Declara la voluntad de iniciar las negociaciones para hacer efectivo el mandato democrático de creación de un Estado catalán independiente en forma de República y, en este sentido, se ha puesto en conocimiento del Estado español, de la Unión Europea y del conjunto de la comunidad internacional.»

b) Se dice en la demanda que, ante la manifiesta inconstitucionalidad de esta propuesta, la extrema gravedad de la misma y la palmaria subversión del mandato representativo que constitucionalmente corresponde a los diputados del Parlamento de Cataluña, los grupos parlamentarios de Ciudadanos y del Partido Socialista solicitaron, el 28 de octubre de 2015, la reconsideración por la Mesa de su decisión de admitir la referida propuesta, solicitud a la que se adhirieron los diputados del Partido Popular, aún no constituidos en grupo parlamentario. En dicha solicitud de reconsideración se alegaba, en síntesis: 1) que, no habiéndose constituido aún todos los grupos parlamentarios, era imposible mantener una reunión de la Junta de Portavoces para establecer el orden del día del Pleno a efectos de debatir la propuesta de resolución y que la falta de audiencia a todos los portavoces a este propósito, determinaría una lesión del derecho fundamental enunciado en el art. 23 CE; 2) que la Mesa puede entrar a calificar aspectos materiales de las iniciativas parlamentarias cuando considere que suponen un choque frontal con el ordenamiento jurídico y esa ilegalidad es tan evidente que no se puede subsanar encajando la iniciativa parlamentaria en el marco legal, a cuyo efecto se invocó un precedente en el que la Mesa del Parlamento de Cataluña inadmitió, por la misma causa, determinada propuesta de resolución; 3) que la STC 95/1994, de 21 de marzo, señaló que la Mesa podía inadmitir a trámite una iniciativa cuando su contradicción a Derecho o inconstitucionalidad fuese «palmaria y evidente», citándose al efecto los apartados sexto y octavo de la propuesta de resolución, y 4) que la propuesta de resolución estaba firmada sólo por dos grupos, incumpliendo así los requisitos formales para ser tramitada por el procedimiento de urgencia, para lo que el art. 105 RPC exige la firma de tres grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados.

c) Observan los demandantes que la Presidenta del Parlamento de Cataluña, en «una decisión insólita y sin estar aún constituido el grupo parlamentario del Partido Popular de Cataluña», convocó a la Junta de Portavoces para el día 3 de noviembre de 2015, a las 10:15 horas, con un orden del día referido al «criterio de los portavoces en relación a las solicitudes de reconsideración del acuerdo de la Mesa de admisión a trámite de la Propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales... presentadas por el G.P. Socialista... G.P. de Ciudadanos... al que se han adherido todos los diputados electos de las listas del Partido Popular».

d) Con fecha 3 de noviembre de 2015, la Mesa desestimó las solicitudes de reconsideración señalando, en síntesis, que su función de calificación [art. 37.3 d) RPC] debía limitarse a una pura verificación formal de la proposición, a fin de respetar el derecho del art. 23.2 CE, y que las propuestas de resolución reguladas en el art. 164 RPC dan lugar a declaraciones de voluntad del Parlamento sin efectos jurídicos.

3. En la fundamentación en Derecho de la demanda, y tras afirmar el cumplimiento de sus requisitos procesales, se aduce en síntesis lo siguiente:

A) Se afirma, en primer lugar, la vulneración del derecho reconocido en el art. 23 CE, a cuyo efecto se hace referencia a la jurisprudencia constitucional tanto sobre el contenido de tal derecho fundamental como acerca de las facultades de las Mesas de las Cámaras para inadmitir en determinadas circunstancias, sin daño para aquel derecho, propuestas o iniciativas parlamentarias. En la apreciación de los recurrentes, de la jurisprudencia que invocan resulta: 1) que el art. 23 CE exige que los cargos públicos se desempeñen de conformidad con lo que disponga la ley, adquiriendo singular relevancia cuando se ejerzan por representantes parlamentarios, pues en tal caso resulta afectado también el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos; y 2) que, como garantía de ese derecho fundamental, las Mesas tienen la potestad de control de las proposiciones o iniciativas presentadas en tres casos: cuando contraríen la naturaleza de la representación, en primer lugar; cuando planteen cuestiones manifiestamente ajenas a las atribuciones de las Cámaras; cuando, en tercer lugar, exista una limitación establecida en la propia Constitución, las leyes que integran el bloque de constitucionalidad o el reglamento parlamentario y, en fin, cuando incurran en una palmaria y evidente contradicción a Derecho o a la Constitución. Como quiera que la Mesa ostenta potestades (no derechos) que debe ejercer conforme a la Constitución, al bloque de la constitucionalidad y al Reglamento de la Cámara, estaría infringiendo el art. 23 CE caso de admitir proposiciones que clara y palmariamente contraríasen la Constitución o el bloque de la constitucionalidad, plantearan cuestiones manifiestamente ajenas a la competencia del Parlamento o subvirtieran el mandato representativo, características todas predicables de la propuesta aquí admitida a trámite, que es palmaria y manifiestamente contraria al orden constitucional del que pretende desconectarse, que asume competencias que manifiestamente son ajenas al Parlamento y que subvierte el mandato representativo de los diputados, atribuyéndoles funciones constituyentes e investiéndoles del poder para crear un «Estado catalán independiente en forma de República».

Por lo demás, y frente a lo afirmado en el acuerdo denegatorio de la reconsideración sobre la carencia de efectos jurídicos de este tipo de resoluciones, se sostiene ahora que tal argumento es irrelevante en un recurso de amparo como el presente [art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)], para el que basta con la lesión actual de un derecho fundamental (art. 23 CE, en este caso), e incluso para el proceso constitucional del art. 161.2 CE, pues la STC 42/2014, de 25 de marzo, señaló que la declaración de soberanía por un Parlamento autonómico tenía eficacia jurídica mediante unos razonamientos trasladables al caso actual. Difícilmente puede decirse que carezcan de efectos jurídicos las graves manifestaciones de la declaración que nos ocupa y que se pretende sean asumidas por un poder constituido, como es el Parlamento de Cataluña, sometido a la Constitución y a las decisiones de su intérprete supremo, el Tribunal Constitucional. Tras referirse a la regulación en el Reglamento del Parlamento de Cataluña de estas propuestas de resolución, se señala que con la aquí controvertida se trata de impulsar la acción de gobierno hacia un desafío abierto contra la Constitución y todo el orden jurídico y legal emanado de ella y difícilmente puede sostenerse que una propuesta tal carezca de efectos jurídicos. La propuesta que pretende debatirse el 9 de noviembre de 2015 coloca a nuestro Estado social y democrático de Derecho en una encrucijada sin parangón en el Derecho constitucional nacional o comparado y, por tanto, en una situación de verdadera excepcionalidad constitucional. Nunca antes, en la democracia instaurada por la Constitución de 1978, un Parlamento regional había pretendido la desconexión del orden constitucional, la secesión del Estado español y la creación de una nueva República

independiente. En esta situación, carece de todo sentido la discusión acerca de si una propuesta de resolución de este tipo tiene o no eficacia jurídica. Tampoco tiene nada que ver el caso actual con el resuelto por los AATC 44/2005 y 45/2005. Entonces se discutía sólo si una Cámara autonómica podía debatir una reforma estatutaria posiblemente inconstitucional, pero aquí, una vez aprobada la propuesta de resolución, se habrá operado el mandato de desconexión de todo el orden constitucional español y de desobediencia de las resoluciones de las instituciones constitucionales, en particular del Tribunal Constitucional.

B) Se argumenta, a continuación, la palmaria y manifiesta inconstitucionalidad de la propuesta por violar, entre otros, los arts. 1.2, 2, 9.1 y 168 CE, así como el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC, en lo que sigue) y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Luego de citar y glosar determinados pasajes de la propuesta de resolución, se afirma, en síntesis, que la misma vulnera los preceptos constitucionales citados en los siguientes términos:

a) El art. 1.2 CE, de conformidad con el cual la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, resulta infringido de forma palmaria. Que el Parlamento de Cataluña declare el inicio de un proceso constituyente para que Cataluña devenga un Estado independiente en forma de República, acordando la inmediata desconexión de la Constitución, declarándose en desobediencia de lo que resuelvan las instituciones del Estado y, en particular, el Tribunal Constitucional, e instando al ejecutivo autonómico a cumplir aquellas normas o mandatos emanados del Parlamento autonómico son afirmaciones que, sin una previa reforma de la Constitución por el procedimiento agravado, constituyen un simple delirio incompatible con cualquier orden constitucional. Se citan, entre otras, las SSTC 76/1988, 247/2007, 103/2008 y 31/2010.

b) La declaración solemne de iniciar el proceso de creación del Estado catalán en forma de República se halla en abierta contradicción con la opción constitucional por la monarquía parlamentaria como forma de gobierno (art. 1.3 CE).

c) La propuesta admitida a trámite es manifiestamente inconciliable con el art. 2 CE, al violar el propio fundamento de la Constitución, la indisolubilidad de la Nación, patria común e indivisible de todos los españoles. El Parlamento de Cataluña se autoatribuye el derecho de secesión, esto es, el poder de disolver, por su sola y exclusiva voluntad, lo que la Constitución proclama indisoluble y dividir lo que la norma suprema declara indivisible, citándose al respecto la STC 31/2010.

d) La resolución quebranta el art. 9.1 CE y la propuesta admitida a trámite aparece como un acto de visible insumisión a la Constitución. Una asamblea autonómica es un poder constituido y por ende sujeto a la Constitución. Se citan la STC 48/2003 y el ATC 135/2004.

e) La propuesta vulnera, entre otros, los arts. 137 y 147 CE. El primero de estos preceptos dota a las Comunidades Autónomas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, siempre dentro de los términos de la Constitución, ya que las Comunidades Autónomas sólo pueden asumir competencias dentro del marco establecido en la Constitución [art. 147.2 d)]. Resulta groseramente contrario a la Constitución afirmar la «desconexión» del ordenamiento constitucional o de las resoluciones de su supremo intérprete e imponer al ejecutivo autonómico el sometimiento único y exclusivo a las decisiones del propio Parlamento regional.

f) La propuesta viola, igualmente, los arts. 166 a 168 CE, preceptos que disciplinan el procedimiento de reforma constitucional, necesario si se pretende hacer tabla rasa con el orden constitucional y crear, mediante un nuevo proceso constituyente, un orden constitucional nuevo. Tras citar las SSTC 103/2008 y 31/2010, se señala que, a diferencia de otras Constituciones, la española vigente no prohíbe la reforma de ninguno de sus preceptos, pero sí somete cualquier reforma constitucional a lo previsto en sus arts. 166 a 169, siendo evidente que ante el Pleno del Parlamento de Cataluña se puede presentar una proposición de reforma constitucional que, una vez aprobada, debe ser remitida al Congreso de los Diputados y continúe su tramitación de conformidad con el art. 168 y siguientes CE (arts. 166 y 87.2 CE y 109 a 125 y 173.1 RPC). Una propuesta como la

controvertida nunca debió admitirse a trámite sin que previamente se hubiera iniciado una propuesta de reforma constitucional.

g) La propuesta viola, asimismo, la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Cataluña, citándose al respecto sus artículos 1 (Cataluña ejerce su autogobierno «de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto») y 2.4 (los poderes de la Generalitat «emanan del pueblo catalán y se ejercen de acuerdo con el presente Estatuto y la Constitución»). Se señala que los artículos 111, 116 o 120 EAC atribuyen competencias a la Generalitat siempre dentro de la Constitución y sólo en el marco de esta, por lo que resulta evidente que el Parlamento de Cataluña no puede operar una desconexión del ordenamiento español sin una previa reforma constitucional agravada.

h) La propuesta vulnera frontalmente la posición institucional del Tribunal Constitucional, citándose al respecto los artículos 164.1 CE y 1.1 y 87.1 LOTC.

C) Es evidente, en definitiva, que la propuesta contraría la naturaleza de la representación de los diputados del Parlamento de Cataluña, plantea cuestiones manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara y aborda cuestiones sobre las que existen claros límites establecidos en la Constitución y en las leyes que integran el bloque de constitucionalidad, suponiendo una palmaria y evidente contradicción a Derecho o a la Constitución:

a) Tras reseñar que el art. 23.1 a) RPC exige, para el acceso al pleno ejercicio de la condición de diputado, la promesa o juramento de respetar la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, se indica que el art. 23 CE tiene particular relevancia cuando la petición de amparo se deduce por representantes en defensa del ejercicio de sus funciones, pues en tal caso se afecta también al derecho de los ciudadanos a la participación por medio de representantes.

Resulta palmario que la «desconexión» y desobediencia expresa respecto del orden constitucional supone una total y absoluta desnaturalización del mandato representativo, desnaturalización de tal intensidad en este caso que la propuesta indebidamente admitida supone incitar al ejecutivo autonómico a cometer delito de desobediencia o, incluso, de usurpación de atribuciones (arts. 410.1 y 506 del Código penal). Una propuesta del Parlamento de hacer tabla rasa con todo el orden constitucional, desconociéndolo y entrando en desobediencia de las resoluciones jurídicas de las instituciones creadas por la Constitución supone, simple y llanamente, no ya desnaturalizar el mandato representativo otorgado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña a los parlamentarios autonómicos, sino pasar por encima del mismo, arrasando ese mandato representativo.

b) La propuesta plantea cuestiones manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara y aborda cuestiones sobre las que existen claros límites en la Constitución y en las leyes que integran el bloque de la constitucionalidad, suponiendo una palmaria y evidente contradicción a Derecho o a la Constitución.

c) La admisión por la Mesa de la propuesta en cuestión vulnera el derecho fundamental del art. 23 CE de los demandantes de amparo. Tras referirse la demanda a la jurisprudencia constitucional sobre las facultades de las Mesas en punto a la posible inadmisión de determinadas iniciativas, se dice que la admisión a trámite de una propuesta abierta y premeditadamente contraria a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de Cataluña y a todo el orden constitucional español (al que debe su legitimidad la Mesa del Parlamento) supone una evidente vulneración del núcleo constitucionalmente protegido de la función representativa prevista en el art. 23.2 CE y también una grave conculcación del derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante representantes (número 1 del mismo artículo).

D) Argumenta la demanda, a continuación, otras vulneraciones del art. 23 CE por infracciones del Reglamento del Parlamento de Cataluña:

a) El acuerdo que desestimó la solicitud de reconsideración se adoptó sin que estuviera válidamente constituida la Junta de Portavoces y, por tanto, con infracción del Reglamento del Parlamento de Cataluña de relevancia constitucional. El acuerdo inicial de admisión a trámite se adoptó sin estar constituidos todos los grupos parlamentarios, lo que a su vez imposibilitaba la constitución de la Junta de Portavoces, integrada por los portavoces de todos los grupos parlamentarios (art. 35.1 RPC), falta de constitución de la Junta que, de igual manera, determina la imposibilidad de celebración de un Pleno parlamentario, pues la fijación del correspondiente orden del día por el presidente requiere acuerdo previo de la Junta de Portavoces. Finalmente, el acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 3 de noviembre de 2015, que resolvió desestimar la solicitud de reconsideración del anterior acuerdo de la propia Mesa, de 27 de octubre de 2015, infringe el art. 38 RPC, al dictarse aquel acuerdo sin oír a la Junta de Portavoces, que no se hallaba aún constituida. La infracción de los citados preceptos reglamentarios origina de manera innegable una lesión de los derechos fundamentales de los parlamentarios al ejercicio de sus cargos representativos de conformidad con la ley (art. 23.2 CE). Tras citar la jurisprudencia constitucional sobre este derecho fundamental, se aduce que, partiendo de la innegable trascendencia del contenido de la propuesta de resolución admitida a trámite, y teniendo en cuenta que la audiencia previa a la Junta de Portavoces es preceptiva para resolver las solicitudes de reconsideración, así como que la Junta se integra por los portavoces de todos los grupos (arts. 38 y 35.1 RPC), no es discutible que en la configuración legal de los derechos de los parlamentarios catalanes se incluye el de controlar el correcto ejercicio de las funciones de la Mesa del Parlamento a la que, como órgano rector colegiado del mismo, le corresponden las de calificar, de conformidad con el reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria y declarar su admisión o inadmisión a trámite, así como decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de conformidad con las normas del Reglamento del Parlamento de Cataluña [art. 37.3 d) y e)]. Por tanto, la falta de audiencia a la Junta de Portavoces por parte de la Mesa para desestimar las solicitudes de reconsideración, al no hallarse con carácter previo correctamente constituida la Junta por faltar el portavoz del Partido Popular, vulnera dicho aspecto del derecho de los parlamentarios a ejercer sus funciones representativas (art. 23.2 CE).

b) De otra parte, la propuesta de resolución pretende debatirse y aprobarse sin que esté constituido el Gobierno autonómico. Siendo la primera misión de un Parlamento recién constituido la elección del presidente del gobierno (arts. 67 EAC y 146 y 147 RPC), se afirma que la investidura del presidente de la Generalitat es previa a cualquier propuesta del Parlamento, cuya vigencia está supeditada a que pueda elegirse un presidente en un plazo tasado de dos meses desde la primera sesión de investidura. Tanto más —viene a decirse— respecto de una propuesta como la que nos ocupa, en la que se pretende la efectiva e inmediata desconexión de Cataluña de todo el orden constitucional español.

E) Se justificó la especial trascendencia constitucional del recurso, conforme a la jurisprudencia constitucional, en razón a que el mismo plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional y también en atención a que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tiene unas consecuencias políticas generales.

Se concluyó con la súplica de que se dictara Sentencia que otorgase el amparo pedido y declarase nulos los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre y de 3 de noviembre de 2015 por los que, respectivamente, se admitió a trámite la propuesta de resolución «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales» y se desestimó la solicitud de reconsideración del anterior acuerdo formulada por los grupos parlamentarios de Ciudadanos y del Partido Socialista de Cataluña.

Mediante otrosí, con invocación del art. 56.2 LOTC, se solicitó la inmediata suspensión de los acuerdos recurridos.

4. Por providencia de 4 de noviembre de 2015 acordó el Pleno, conforme establece el art. 10.1 n) LOTC, y a propuesta de la Sala Primera, recabar para sí el conocimiento del recurso.

5. Por providencia de 5 de noviembre de 2015 acordó el Pleno admitir a trámite el recurso de amparo, apreciando que ofrece especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque plantea cuestiones sobre las que no hay doctrina de este Tribunal y el asunto trasciende del caso concreto, al suscitar una cuestión jurídica de relevante repercusión social, con consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 a) y g)]. En aplicación del art. 51 LOTC, se acordó se dirigiera atenta comunicación al Parlamento de Cataluña a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones parlamentarias correspondientes a los acuerdos impugnados, acompañándose a la mencionada comunicación copia de la demanda, a efectos de la personación de la Cámara en el indicado plazo.

6. Por Auto del Pleno 189/2015, de 5 de noviembre, se acordó denegar la suspensión de las resoluciones impugnadas.

7. Por escrito registrado en el Tribunal el 20 de noviembre de 2015, el Letrado del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de la Cámara, aportó certificación de las actuaciones parlamentarias requeridas y solicitó se tuviera por personado al Parlamento en el recurso de amparo.

8. Mediante providencia de 24 de noviembre de 2015, acordó el Pleno tener por personado y parte en el procedimiento al Letrado del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de la Cámara, acordándose entender con él las actuaciones; hacer entrega de copia de la documentación aportada a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, conceder un plazo de 20 días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieran.

9. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 22 de diciembre de 2015 presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal. Pueden resumirse como sigue:

A) Tras relacionar los antecedentes de hecho del caso y las pretensiones de los demandantes, observa el Ministerio Fiscal, en lo que se refiere a la tramitación de la propuesta de resolución y de las solicitudes de reconsideración, que los diputados recurrentes ha podido ejercer su *ius in officium* a través del representante del grupo parlamentario en que se integraban, pues, como grupo parlamentario, su presidente y portavoz han podido interesar de la presidencia de la Cámara y de la Mesa informes jurídicos sobre la viabilidad estatutaria y constitucional de la propuesta de resolución y formular la correspondiente petición de reconsideración, así como han sido oídos a través de sus representantes en la Junta de Portavoces y han podido emitir, como grupo parlamentario, su voto sobre la reconsideración del acuerdo impugnado, por lo que no sufrieron ninguna quiebra de los derechos parlamentarios que les asisten en relación con la tramitación de la propuesta de resolución hasta el trámite de admisión definitiva de la propuesta para su debate y en su caso aprobación o rechazo por el Pleno de la Cámara.

Lo anterior lleva a considerar —dice el Ministerio Fiscal— la legitimación de los recurrentes en el presente recurso de amparo. Observa al respecto que la legitimación para pedir la reconsideración del acuerdo de la Mesa de 27 de octubre de 2015 corresponde a los grupos parlamentarios, no a los diputados (art. 38.1 RPC), lo que conduce a que la legitimación para promover recurso de amparo frente a los acuerdos de 27 de octubre y de 3 de noviembre de 2015 corresponda al grupo parlamentario de Ciudadanos. En la medida que el recurso se presenta por todos los integrantes del grupo

parlamentario citado y que la reconsideración fue solicitada como grupo parlamentario, debe entenderse que la firma del presente recurso por el conjunto de diputados que integran dicho grupo no es sino una manifestación de adhesión y conformidad con el recurso que, como grupo parlamentario, formulan frente a los acuerdos discutidos de la Mesa y de la Presidencia de la Cámara.

Considera a continuación el Fiscal si el proceder de la Mesa, al tener por constituida la Junta de Portavoces, no obstante faltar el portavoz del Partido Popular, y dar por celebrada la audiencia de la misma, ha producido algún perjuicio y si existe un interés que confiera legitimación para poder recurrir los referidos acuerdos. En el presente caso, no puede desligarse de los actos parlamentarios impugnados el incumplimiento de los trámites que se denuncian. La validez de los acuerdos tiene como primer presupuesto el cumplimiento de los diversos trámites, en el caso la preceptiva audiencia a la Junta de Portavoces. La Junta no se constituyó en los términos que señala el art. 35.1 RPC y en la medida en que un representante del grupo parlamentario de los recurrentes se integra en dicha Junta, como portavoz, está legitimado para procurar que la misma se constituya conforme a Reglamento y denunciar cualquier vicio que impida su adecuado funcionamiento. Por ello, afirmada la legitimación de los recurrentes para denunciar el defecto procedimental que viciaría la validez del acuerdo de reconsideración y tramitación por el Pleno del Parlamento de Cataluña de la propuesta, el proceder de la Mesa, al dar por válidamente constituida a la Junta de Portavoces, no obstante las advertencias realizadas por el representante del grupo en el que se integran los recurrentes, es del todo improcedente, sin que dicho déficit pueda entenderse subsanado por el hecho de que se invitase a los diputados del Partido Popular a designar un representante para la sesión del 3 de noviembre de 2015. La Mesa debió esperar, antes de pronunciarse sobre las peticiones de reconsideración, a que los diputados del Partido Popular constituyeran grupo parlamentario y designaran portavoz que se integrara en la Junta de Portavoces. No puede tenerse por válida la audiencia a la Junta de Portavoces cuando la misma no estaba debidamente constituida (art. 35, en relación con el art. 26, RPC).

Aunque la Mesa puede admitir a trámite la propuesta de resolución sin oír a la Junta de Portavoces, le es exigible igualmente dicha audiencia para acordar su tramitación por el Pleno o por la Comisión competente en la materia (art. 164.2 RPC); en consecuencia, la Mesa debió esperar a la constitución de las correspondientes comisiones legislativas (art. 59 RPC).

Lo que le imponía el Reglamento a la Mesa era, en primer lugar, el trámite de investidura del Presidente de la Generalitat y la designación por el Pleno de las comisiones (arts. 47, 59 y 146 RPC), para, en su caso, aceptar iniciativas parlamentarias como la propuesta de resolución debatida, mucho más cuando la vigencia del Parlamento viene condicionada a que pueda ser elegido un Presidente en el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura (arts. 146 y 147 RPC).

Además, como también se denuncia, no puede la Presidenta del Parlamento fijar el orden del día del Pleno sin oír a la Junta de Portavoces (art. 81.2 RPC). De nuevo se ha ignorado el Reglamento de la Cámara, en este caso por la Presidenta del Parlamento.

Siendo el derecho reconocido en el art. 23.2 CE un derecho de configuración legal, entre las funciones que asisten a los parlamentarios y, en el caso concreto, al grupo parlamentario, está la de procurar que los órganos internos de la Cámara, la Presidencia o la Mesa, se adecúen a las disposiciones reglamentarias y sean respetuosas con los trámites que ordenan el procedimiento parlamentario, pues es el contraste con las normas que lo regulan lo que permitirá enjuiciar si se respetaron o no los derechos de los parlamentarios en el ejercicio de su *ius in officium*. Por ello considera el Ministerio Fiscal que la audiencia a la irregular Junta de Portavoces, sin estar debidamente integrada por todos los portavoces de los posibles grupos, vulneró el derecho fundamental del art. 23.2 CE de los recurrentes.

En lo que se refiere, por último, a la denuncia de la tramitación de la propuesta de resolución por la vía de urgencia, aparece en el acta de 2 de noviembre de 2015 que la Presidenta del Parlamento hizo saber a los portavoces y miembros de la Mesa la

presentación de cincuenta diputados avalando la propuesta de resolución, con lo que cumpliría la exigencia del art. 105 RPC.

B) Considera a continuación el Fiscal la impugnación de los acuerdos de 27 de octubre y de 3 de noviembre por ser contrarios a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de Cataluña y a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

a) Tras referirse a lo expuesto al respecto en la demanda, menciona el Fiscal la STC 259/2015, que declaró la inconstitucionalidad de la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, del Parlamento de Cataluña, resolución cuyo contenido es coincidente con el de la propuesta aquí controvertida. Tras citar determinados pasajes de esta Sentencia, señala el Ministerio Fiscal que, dada la coincidencia entre esta propuesta y aquella resolución, puede afirmarse que el contenido de la primera es inconstitucional y antiestatutario en cuanto desconoce los preceptos que la Sentencia declara vulnerados.

b) Ahora bien, debe destacarse el estadio en que se hallaría la vulneración del derecho fundamental del art. 23.2 CE, pues nos encontramos en un momento de la tramitación de una iniciativa parlamentaria que aún no ha sido sometida a debate y votación, en el caso, por el Pleno del Parlamento. La declaración de inconstitucionalidad de la STC 259/2015 es posterior al momento en que se habría vulnerado el derecho y por los recurrentes se demandaba de la Mesa un juicio sobre la constitucionalidad de la iniciativa parlamentaria por considerar que de forma palmaria y evidente era contraria a la Constitución. Además, estamos en un proceso de amparo, no en un procedimiento destinado al análisis de la constitucionalidad de una resolución parlamentaria. No es el recurso de amparo trámite adecuado para pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de una iniciativa parlamentaria que aún no ha sido debatida.

Tras citar determinados pasajes del ATC 135/2004, aprecia el Ministerio Fiscal que con la demanda parece pretenderse anticipar el juicio de constitucionalidad del contenido de la propuesta de resolución, lo que conllevaría una indeseada restricción de las facultades de todo Parlamento para debatir iniciativas parlamentarias. Sobre la base de la jurisprudencia constitucional no cabe, concluye en este punto el Ministerio Fiscal, que a través del recurso de amparo se anticipe un juicio de constitucionalidad de la propuesta de resolución.

Se añade que no cabría un pronunciamiento de inconstitucionalidad vía recurso de amparo, pero sí un pronunciamiento sobre si la actuación de la Mesa de la Cámara ha sido respetuosa con los trámites y mandatos que contiene el reglamento. En todo caso, el examen liminar de dicha constitucionalidad le correspondería a la propia Cámara.

c) En relación con las facultades de calificación o admisión o no a trámite de las Mesas de las Cámaras, tras citar por extenso la STC 23/2015, así como el ATC 86/2006, se dice que procede analizar si los acuerdos de la Mesa que autorizaron la tramitación de la propuesta de resolución han vulnerado el derecho fundamental del art. 23.2 CE, por cuanto la Mesa debió inadmitir a trámite la propuesta por ser su contenido palmaria y claramente inconstitucional y antiestatutario, ser el procedimiento elegido manifiestamente inadecuado para tramitar una iniciativa como esta, dado su contenido material, pues dicho contenido es ajeno a sus atribuciones, y ha desnaturalizado el mandato representativo de los recurrentes, por lo que debió llevar a cabo una calificación material de la iniciativa parlamentaria, no limitándose a su control formal, a la vez que el acuerdo de 3 de noviembre de 2015 carecería de motivación. Tras citar los artículos 164 a 166 RPC y referirse a lo expuesto por la Mesa en cuanto a que su función de calificar debía limitarse a la verificación formal de la proposición, trae la Fiscalía a colación determinados pasajes de las SSTC 95/1994 y 205/1990, observando que acuerdos semejantes al de la Mesa aquí impugnado han sido analizados vía amparo, citando asimismo las SSTC 12/1995 y 38/1999, si bien los pronunciamientos fueron consecuencia de inadmisiones por las Mesas de propuestas legislativas. Es por tanto inevitable esta función de control material cuando se trata de iniciativas parlamentarias como la discutida aquí. Nada le impide y sí le obliga a la Mesa calificar materialmente la propuesta de resolución, pues la Mesa está sujeta a la Constitución y al ordenamiento jurídico y puede calificar materialmente una propuesta cuando con claridad y sin ningún género de dudas es notoria su inconstitucionalidad. La

Mesa está legitimada para rechazar aquellas iniciativas parlamentarias que de manera grosera y palmaria sean contrarias a la Constitución. No se trata de que la propuesta de resolución deba ser objeto de una declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal previa a su conversión en resolución con efectos jurídicos, sino de que la Mesa cumpla con sus funciones. En este caso, la Mesa se hallaba ante una propuesta cuyo contenido era contrario a la Constitución de manera palmaria y evidente y sin embargo omitió dicho examen, al negar que sus funciones de calificación pudieran extenderse a una calificación material.

La propia Constitución (arts. 166 a 168) arbitra el procedimiento de reforma constitucional, estando legitimado el Parlamento de Cataluña para interesar del Gobierno de la Nación un proyecto de modificación constitucional o para tramitar una propuesta de ley para proponer al Congreso de los Diputados un cambio constitucional de cualquier contenido (arts. 87.1 y 2 y 168 CE y art. 173 EAC). Las reglas de procedimiento parlamentario tienen un carácter instrumental de formación de la voluntad de la Cámara y su inobservancia puede vulnerar el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) en la medida en que se restrinja el núcleo esencial de su *ius in officium* y se les imponga una tramitación diferente e inadecuada para desarrollar una iniciativa parlamentaria. La propuesta de resolución impone a los diputados de la Cámara la tramitación como tal propuesta de una reforma constitucional para la cual es competente el Congreso de los Diputados y cuya actuación debe ser sometida al pueblo español, titular de la soberanía (art. 2 CE), se trata de una materia ajena a la competencia de la Cámara, que, conforme al EAC y al propio Reglamento del Parlamento de Cataluña, exige una proposición de ley, algo muy diferente de una propuesta de resolución. La propuesta de ley tiene una tramitación diferente y, en la medida en que afectaría al EAC, se requieren diferentes mayorías, siendo además posible solicitar dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias.

Visto su contenido esencial, la propuesta de resolución, coincidente con la Resolución 1/XI, es inconstitucional, propugna un nuevo orden al margen de la Constitución, lo que necesariamente pasaría por el respeto a los procedimientos constitucionalmente establecidos para la reforma de la Constitución. Se hurta a los parlamentarios, con la tramitación de la propuesta de resolución, el procedimiento legalmente establecido y por ello se les impide el ejercicio de las funciones que el *ius in officium* les otorga cuando se trata de iniciativas de modificación de la Constitución, ya que la vía parlamentaria tiene un trato diferente (arts. 166 y ss. CE). En consecuencia, la Mesa de la Cámara estaría omitiendo con sus acuerdos el procedimiento constitucional y estatutariamente previsto para una iniciativa parlamentaria del tenor de la propuesta de resolución que admitió a trámite. De tramitarse la propuesta, el Parlamento incurriría en una extralimitación de sus funciones. Por ello, los acuerdos de la Mesa del Parlamento han desconocido el ámbito de las funciones de la Cámara (art. 61 EAC). Imponen un debate en el que se solicita la aprobación de una propuesta de resolución que contiene propuestas concretas para lo que se denomina la «desconexión» democrática de España que excluye seguir los cauces constitucionalmente establecidos para traducir la voluntad política de independencia en una realidad jurídica. La Mesa es conocedora de que la proclamación de independencia, con la consiguiente ruptura de la unidad de la nación, no está contemplada en la Constitución, aunque no excluida como aspiración política a través de un proceso ajustado a la legalidad constitucional. Tras citar la STC 42/2014, señala el Ministerio Fiscal que con la admisión a trámite de la propuesta de resolución no sólo se violenta la posición institucional del Parlamento de Cataluña, sino que se lesiona el derecho de los diputados del mismo a ejercer sus funciones en el marco constitucional. En consecuencia, la Mesa debió calificar materialmente la propuesta y rechazar su admisión a trámite. Aunque los demandantes no impugnan expresamente este acuerdo del 3 de noviembre por falta de motivación, sí denuncian que la Mesa no debió limitarse a un control formal y por ello debe examinarse si el acuerdo puede entenderse motivado, tal y como exigen la jurisprudencia constitucional y el art. 38.3 RPC. Entiende el Fiscal que esta motivación (que la Mesa debía limitarse a un examen formal de la iniciativa) es insuficiente, inadecuada e incurre en falta de razonabilidad, pues la Mesa debió hacer una calificación material del contenido

de la propuesta y, por tanto, sobre su conformidad a la Constitución. Por no haberlo hecho así desconoció el derecho de los demandantes del art. 23.2 CE.

Concluyó sus alegaciones el Ministerio Fiscal indicando la procedencia de declarar la vulneración del derecho fundamental de los recurrentes (art. 23.2 CE) y la nulidad de los acuerdos de la Mesa de 27 de octubre y de 3 de noviembre de 2015.

10. Mediante escrito registrado en el Tribunal el día 29 de diciembre de 2015 presentó sus alegaciones la representación actora, haciendo en ellas una remisión general a los hechos, fundamentos de Derecho y súplica del escrito rector del proceso. Se hizo también referencia a la STC 259/2015, de 2 de diciembre, por la que se declaró inconstitucional y nula la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales de 27 de diciembre de 2015», Sentencia que resaltó la palmaria y manifiesta inconstitucionalidad de aquella resolución, que por tanto —se dice ahora— nunca debió ser admitida a trámite por la Mesa. Resultaría también evidente, se añade, la vulneración de los derechos fundamentales invocados en el presente recurso, lo que debe dar lugar a su estimación de conformidad con el suplico de la demanda. La admisión a trámite de una propuesta que lleva a cabo una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional y que realiza un expreso rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución constituyó una verdadera subversión del mandato representativo. Se concluyó con la súplica de que se dictara Sentencia estimatoria del recurso de conformidad con el escrito de demanda.

11. Mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 11 de enero de 2016, los Letrados del Parlamento de Cataluña presentaron, en representación y defensa de la Cámara, sus alegaciones, que pueden resumirse como sigue:

A) En unas consideraciones preliminares se señala que el presente recurso, al igual que los registrados con los números 6206-2015 y 6207-2015, no pide el reconocimiento o la reparación de un derecho vulnerado por la Mesa del Parlamento en el ejercicio del *ius in officium* de los grupos parlamentarios recurrentes, sino discutir y subsumir en el amparo una decisión de admisión a trámite de una iniciativa presentada por otros grupos parlamentarios, lo que convierte al recurso de amparo en una «impugnación» de un acuerdo de la Mesa y desnaturaliza la esencia en que se fundamenta constitucionalmente el amparo que, como tal, requiere la vulneración de un derecho «propio» de quien lo ejerce y debe conectarse, por tanto, con un supuesto de afectación del *ius in officium*, es decir, de un acuerdo de la Mesa mediante el cual se inadmite a trámite una propuesta o iniciativa parlamentarias o se restringe indebidamente el alcance de la misma. Ello implica, además, una extralimitación de los mecanismos procesales, en la medida en que se pretende introducir una especie de control de legalidad de las decisiones de la Mesa que supera ampliamente los límites del amparo y que presenta, caso de admitirse, un grave problema desde el punto de vista del derecho constitucional del *ius in officium* parlamentario que reconoce y protege el art. 23. Si la tesis de los recurrentes se admitiera, supondría dotar a las Mesas de una facultad de control sobre las iniciativas parlamentarias que podría suponer un grave riesgo de contaminación política de una decisión que, como ha reconocido la propia jurisprudencia constitucional, debe quedar circunscrita a la verificación de los requisitos formales de las iniciativas, sin entrar en su contenido material. Sin embargo, esto es lo que realmente hacen los recursos de amparo cuando discuten la naturaleza limitada de la facultad de admisión a trámite de las mesas parlamentarias y pretenden exigir en este caso un pronunciamiento sobre el contenido material de las iniciativas, enfoque que pone claramente de relieve que el recurso de amparo no se utiliza como instrumento procesal de defensa del propio derecho, sino como una verdadera acción impugnatoria del ejercicio de los derechos parlamentarios que corresponden a los otros grupos de la Cámara y que, como tales, están precisamente protegidos por el art. 23 CE. Se pretende exigir a la Mesa una «obligación» de inadmitir a trámite las iniciativas que *prima facie* pudieran resultar contrarias a la Constitución, superaran las atribuciones de la Cámara o debieran ser tramitadas, por estos motivos, mediante una iniciativa de reforma

constitucional. Pero la propia doctrina constitucional ha relativizado siempre estos posibles inconvenientes en beneficio del derecho de iniciativa parlamentaria y considerando que el acto de admisión a trámite es de simple apertura de un procedimiento que puede suponer la introducción de modificaciones en la propuesta y permitir también el cambio del procedimiento inicialmente elegido si fuera necesario (SSTC 40/2003 y 103/2008 y ATC 135/2004). Ello obliga a la inadmisión de los recursos de amparo, por carecer los mismos de un elemento indispensable, esto es, la existencia de una vulneración efectiva de un derecho de los recurrentes en ejercicio de su *ius in officium* y también por el abuso procesal que supone utilizar el recurso de amparo para impugnar de hecho la admisión a trámite de una iniciativa presentada por otros grupos parlamentarios.

B) Se afirma, tras ello, la inadecuación de las alegaciones de la parte recurrente a la naturaleza, finalidad y objeto del recurso de amparo. La pretensión de la recurrente, según la cual las decisiones de la Mesa vulneran el art. 23 CE en cuanto suponen la posibilidad de debatir la configuración de ese derecho fundamental, no se adecúa ni a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ni a la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza, finalidad y objeto del recurso de amparo. El recurso plantea una pretensión de interpretación genérica del alcance de dicho precepto y no tanto la supuesta vulneración de un derecho fundamental, lo que no se acomoda al art. 41.3 LOTC, según el cual en el amparo constitucional no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formuló el recurso. El amparo no es un recurso de carácter únicamente objetivo, dirigido a la restauración de la legalidad alterada o a la corrección de una errónea interpretación de la misma, sino que tiene un carácter también esencialmente subjetivo, de tal modo que donde no hay violación de derechos subjetivos de naturaleza fundamental no puede surgir una pretensión de amparo constitucional, lo que queda corroborado por lo dispuesto en el art. 55 LOTC sobre los posibles pronunciamientos de una Sentencia estimatoria. La quiebra de la legalidad debe anudarse a la de un derecho subjetivo fundamental para poder someterse a enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional y ha de tratarse de un derecho cuya titularidad corresponda a la actora, no a un tercero. El recurso de amparo no es un recurso de casación «en interés de ley» o del «ordenamiento» sino, sólo y exclusivamente, una vía procesal para pretensiones dirigidas a establecer o preservar vulneraciones de derechos, transcribiéndose, al respecto, determinados pasajes de las SSTC 114/1995 y 78/1997. No es jurídicamente posible la utilización de este cauce para obtener del Tribunal Constitucional una sentencia por la cual se anule una decisión de la Mesa en la que se realizó una determinada lectura de un derecho, al aplicar el reglamento parlamentario, con la que la actora no está de acuerdo. En el caso enjuiciado, la pretendida causa de invalidez de la decisión recurrida consiste en el reconocimiento del derecho de un tercero, reconocimiento indebido a juicio de la actora porque se expande indebidamente ese derecho, pero este supuesto vicio no entraña por sí mismo una disminución o privación del derecho de la actora, por lo que en el hipotético caso de estimarse su pretensión se estaría admitiendo una acción procesal materialmente impugnatoria o bien el denominado «contraamparo», desfigurando la naturaleza de esta vía. Cuesta entender que la admisión de una iniciativa parlamentaria, a diferencia de la inadmisión, cause un perjuicio a las facultades concretas de un diputado o de un grupo parlamentario, que continúan intactas en general, incluidas las que podrían considerarse pertenecientes al núcleo esencial de la función parlamentaria (enmendar, debatir y votar la iniciativa admitida o presentar otra de sentido opuesto). Se transcriben, al respecto, pasajes de las SSTC 93/1995, 167/1986 y 83/2000. La recurrente, en conclusión, carece de acción en amparo al no adecuarse su pretensión a la naturaleza, finalidad y objeto de dicha vía procesal.

C) No se da una vulneración del núcleo esencial del art. 23 CE, en tanto en cuanto la decisión de la Mesa no afecta a las facultades de los diputados, citándose al respecto determinado pasaje de la STC 89/2005, así como de la STC 88/2012. El Tribunal Constitucional ha precisado además, mediante una interpretación restrictiva, que sólo poseen relevancia constitucional a los efectos del recurso de amparo para proteger el derecho fundamental del art. 23 CE las afectaciones al núcleo esencial de la función

representativa parlamentaria, no cualquier acto de un órgano parlamentario que infrinja la legalidad (SSTC 38/1999, 107/2001, 40/2003 y 1/2015). Más específicamente, el Tribunal ha señalado que mediante el recurso de amparo contra acuerdos de las Mesas de las Cámaras de calificación y admisión a trámite de una iniciativa lo que se pretende es preservar el derecho de participación de los sujetos legitimados a intervenir en el procedimiento parlamentario (ATC 135/2004). Para el supuesto que aquí se analiza, no ha habido perjuicio o lesión a ningún derecho del que sea titular la actora causados por el ejercicio por la Mesa del Parlamento de su función de admisión y calificación de una iniciativa presentada por un tercero, pues el Reglamento del Parlamento de Cataluña ni reconoce la existencia de un «derecho a la no admisión», ni se puede deducir su existencia. Por el contrario, y en relación a la propuesta de resolución cuya admisión se discute en esta sede, la actora conserva intacto su derecho a participar en el debate de la misma, a enmendarla, si lo cree oportuno, como han hecho otros grupos parlamentarios, y a votarla en el sentido que libremente decida. El derecho de los diputados del grupo parlamentario recurrente a intervenir en esta tramitación parlamentaria, que configuraría el núcleo esencial de su derecho en el caso enjuiciado, estaría plenamente preservado. De ello deriva que no le es posible reclamar el restablecimiento de un derecho subjetivo que no existe y que no puede utilizar para ese fin el proceso de amparo, que no es un proceso objetivo de restauración de la legalidad presuntamente infringida. Además, el derecho fundamental de participación es de configuración legal y su alcance y contenido queda determinado por el reglamento, siendo así que la actora no puede por más que admitir que no se ha visto privada de ningún derecho que le confiera el Reglamento del Parlamento de Cataluña, que no reconoce un derecho a impedir una tramitación, una suerte de derecho de veto, de otro grupo parlamentario. La jurisprudencia constitucional configura las propuestas de resolución como vía adecuada para forzar el debate político, el cual no debe ser obstaculizado por la Mesa (STC 44/2010). No puede sostenerse, como se desprende del recurso, que el propio debate político de la propuesta de resolución estaría violentando la naturaleza del art. 23 CE. La actora parece pretender una supuesta violación de este derecho fundamental por haberse expandido, con la admisión a trámite de la propuesta, sus límites intrínsecos, al considerar que permite un debate «inconstitucional» en un órgano «constituido». Pero, en primer lugar, muy difícilmente la expansión de un derecho puede considerarse violación del mismo y, además, aquí estamos ante un derecho de configuración legal, por lo cual sus límites son los que establece el Reglamento del Parlamento de Cataluña (arts. 83 a 88), límites sólo referidos al procedimiento y a las formas del debate, no a su contenido. Excluir del debate parlamentario posibles contenidos *a priori*, aparte las dificultadas prácticas que ello tendría, sí que podría dar lugar en mucha mayor medida a la reducción del derecho de participación más allá de su límites intrínsecos y podría perjudicar al pluralismo que se expresa en los órganos parlamentarios, bien constitucional que la jurisprudencia de este Tribunal ha puesto de relieve (SSTC 38/1999, 107/2001 y 29/2011).

Debe tenerse presente también el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales (SSTC 177/2002 y 40/2003) y no olvidar que la preservación de la legalidad, y especialmente de la legalidad constitucional, dispone, en virtud de la Constitución y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de poderosos instrumentos de control de las decisiones definitivas de todos los poderes públicos, incluidos los parlamentarios, preservación, que cuenta, además, con el refuerzo de la tutela cautelar cuando se trata de actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas. En el caso que aquí nos ocupa estos mecanismos han sido utilizados respecto de la resolución final adoptada por el Parlamento (Resolución 1 /XI, de 9 de noviembre) hasta el punto que en este momento procesal ya ha recaído sentencia sobre la misma, lo que pone de relieve la diferencia entre la protección del derecho fundamental del art. 23 CE en el ámbito parlamentario y la función al efecto del recurso de amparo, con la garantía de la legalidad constitucional respecto de los actos definitivos del Parlamento. El amparo no puede ser utilizado cuando el motivo real que lo impulsa es discutir la admisión a trámite de una iniciativa en base a un test de constitucionalidad que un grupo parlamentario quiere

imponer sobre otro, a pesar de que pueden existir incluso indicios suficientes para ello. Al contrario, este juicio y su eventual concreción procesal deben quedar reservados para el acto parlamentario definitivo, utilizando para ello los procedimientos adecuados de acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por todo ello debe concluirse que la decisión de la Mesa relativa a la admisión a trámite de esta propuesta de resolución, así como el acuerdo por el cual se desestimó la solicitud de su reconsideración, no conllevan una vulneración de las facultades del núcleo básico de la función representativa reconocidas en el art. 23 CE.

D) Se considera, a continuación, la jurisprudencia constitucional sobre el alcance y contenido de las funciones de la Mesa del Parlamento. Tras citar el art. 37 RPC, se afirma que el centro decisorio del Parlamento, en cuanto al gobierno institucional, corresponde principalmente a la Mesa, en tanto que órgano colegiado. Sus funciones, en concreto, de admisión a trámite y calificación de los documentos de índole parlamentaria y de decisión sobre su tramitación [art. 37.3 d) RPC] deben cumplirse de conformidad con el Reglamento; se trata de actos reglados con relación a los cuales la Mesa no puede actuar a partir de criterios de oportunidad, sino que necesariamente debe encontrar la justificación de su actuación en la norma. Por ello el propio reglamento prevé que los grupos discrepantes puedan solicitar la reconsideración de tales actos, decidiendo la Mesa definitivamente mediante resolución motivada (art. 38 RPC). La jurisprudencia constitucional sobre la función de calificación de las Mesas parlamentarias ha sido considerada por el propio Tribunal como «evolutiva» (STC 107/2001). Hasta el inicio de los años noventa, se entendía que las Mesas gozaban de una amplia potestad calificadora que les permitía comprobar no sólo los aspectos formales de los escritos que debían calificar, sino que también podían entrar a valorar el contenido a efectos de realizar una verificación liminar de su conformidad a Derecho y llevar a cabo un juicio de idoneidad en cuanto al procedimiento parlamentario. La jurisprudencia constitucional consideraba que era posible la inadmisión de una iniciativa debido a su contenido en tres supuestos: cuando fuese manifiestamente contraria a Derecho, manifiestamente inconstitucional o inequívocamente extraña a las finalidades establecidas por el procedimiento. La STC 205/1990 se puede considerar el paradigma y culmen de dicha jurisprudencia. No obstante, a mediados de los años noventa se inicia un cambio en la jurisprudencia constitucional relativa a la potestad calificadora de las Mesas para requerir que estas se ciñan a una mera comprobación de los requisitos formales de los escritos y documentos que deben admitir a trámite. Los hitos de dicho cambio de tendencias se producen en las SSTC 95/1994 y 124/1995, resoluciones cuya fundamentación a estos efectos se cita y glosa en las alegaciones. A juicio de esta representación, el Tribunal Constitucional rehúsa cualquier valoración de fondo que pueda comportar en el procedimiento de amparo un juicio de constitucionalidad, toda vez que existen los cauces correspondientes para depurar una supuesta inconstitucionalidad. Para el Tribunal, el debate en el Pleno cumple una importante función representativa mediante la cual los parlamentarios pueden, en ejercicio de su derecho, defender o rechazar la iniciativa, así como tratar sobre su eventual inconstitucionalidad, dando así a conocer a los ciudadanos lo que piensan sobre determinada materia. De ahí que el Tribunal afirme la conveniencia de que la Mesa limite sus facultades de calificación y admisión al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, pues, de lo contrario, no sólo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere (STC 124/1995). Se citan, asimismo, las SSTC 38/1999, 40/2003 y 208/2003, así como el ATC 135/2004, en el que el Tribunal no admite que se lleven a cabo juicios de antijuridicidad de simples proyectos de norma o incluso de la sola intención de producir normas. Se cita, en fin, la STC 84/2012, en la que se sistematiza la actual doctrina constitucional sobre la función de las Mesas de las Cámaras parlamentarias al calificar y admitir a trámite escritos y documentos. De todo este

recorrido por la jurisprudencia constitucional concluyen las alegaciones con la apreciación de que la actual doctrina del Tribunal Constitucional sobre el test de admisión a trámite que pueden hacer las Mesas parlamentarias se limita a la verificación de los requisitos formales exigidos a las iniciativas por el reglamento y la ley y excluyen que este acto de calificación pueda comportar un juicio de oportunidad sobre el contenido de la propuesta.

E) A efectos de aplicar al presente caso esta doctrina constitucional, se comienza recordando que la misma consiente que los reglamentos parlamentarios puedan establecer o permitir a la Mesa un control más allá de los aspectos formales con determinados condicionantes cuando el escrito esté delimitado por una norma constitucional, legal o parlamentaria y sea pertinente observar su adecuación a la misma. El Tribunal entiende que dicho control de la Mesa debe estar previsto expresamente en el reglamento parlamentario y admite que puede alcanzar, singularmente, a la verificación de la idoneidad del procedimiento parlamentario elegido, ya que esta verificación forma parte del cumplimiento del reglamento. Se observa, dicho esto, que, respecto del tipo de iniciativa parlamentaria recurrida, no existe en el Reglamento del Parlamento de Cataluña ninguna habilitación a la Mesa del Parlamento para que controle aspectos materiales de dicha iniciativa, transcribiéndose al respecto su art. 164. Tras referirse a las resoluciones del Parlamento de Cataluña como el ejemplo más paradigmático entre los instrumentos para ejercer la función de impulso de la acción política y de gobierno, se observa que si la legalidad aplicable no impone límite alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal (STC 40/2003) y por ello la Mesa se limitó aquí a verificar la regularidad formal de los términos de la iniciativa.

La argumentación contenida en el ATC 135/2004 es perfectamente aplicable al caso, pues el acuerdo de la Mesa del Parlamento de 27 de octubre de 2015, de admisión a trámite de la propuesta de resolución, lo que hizo fue posibilitar en términos democráticos el inicio del debate y la discusión parlamentaria, permitiendo a los ciudadanos el conocimiento de la posición de los distintos grupos parlamentarios sobre las cuestiones objeto de la propuesta y establecer el marco de actuación parlamentaria para la XI Legislatura. Si bien la jurisprudencia constitucional admite un control material de la iniciativa por parte de las Mesas a efectos de comprobar la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido, hay que recordar que cuando el Tribunal Constitucional se ha referido a este control material lo ha hecho siempre como una potestad de las Mesas y no como una obligación jurídica de inexcusable cumplimiento, lo que es lógico, porque si la iniciativa puede ser sometida a modificaciones sustanciales durante el procedimiento parlamentario, una exigencia como esta podría incidir desproporcionadamente sobre el *ius in officium* que ampara la presentación de iniciativas parlamentarias y el derecho a ser debatidas. En el caso de la idoneidad del procedimiento aplicable, el Tribunal Constitucional ha admitido expresamente que un procedimiento inicial pueda ser reconvertido en otro diferente durante su tramitación (STC 103/2008 y ATC 135/2004). Además, hay que señalar la dificultad para aplicar este límite cuando se trata de una propuesta de resolución y sus posibles efectos, incluidos los jurídicos en los términos que ha reconocido la STC 42/2014, no son vinculantes ni permiten la modificación del ordenamiento. Su manifestación final es un acto de impulso de la acción política y de gobierno, lo que obliga a relativizar el control del procedimiento reglamentario elegido, pues lo contrario sería admitir que la Mesa puede determinar el alcance de la función misma de impulso en detrimento de la voluntad de los que ejercen la iniciativa. Por ello, la actuación de la Mesa debe ser especialmente cautelosa y ceñirse a sus facultades de control formal. Los argumentos del recurrente respecto a la exigencia de que la Mesa hubiera tenido que inadmitir a trámite la propuesta de resolución porque su contenido sería contrario a la Constitución y solo podría producirse mediante una iniciativa de reforma constitucional que el propio Parlamento podría impulsar deben decaer, y sólo podrían tener cierto recorrido en el caso de una iniciativa legislativa, pues una propuesta de resolución es incapaz de producir los efectos jurídicos propios y vinculantes de un acto de naturaleza normativa y es potencialmente incapaz de contradecir la Constitución en los términos necesarios de contraste entre normas o de conflicto entre ordenamientos. El recurrente

confunde este momento procedimental inicial con el contenido de la propuesta e incluso con su consideración como acto definitivo y ello le lleva a utilizar un tipo de argumentos de oposición y crítica material y de fondo que, además de ser totalmente inapropiados en un recurso de amparo, llevarían al extremo insostenible de desnaturalizar las funciones de la Mesa del Parlamento, en claro perjuicio del debate político y del pluralismo. Debe rechazarse también el argumento de que la propuesta de resolución excede del contenido posible que permite el art. 164 RPC, al ir más allá del objeto de impulso de la acción política. Una vez más se incurre aquí en el terreno resbaladizo de trasladar a la Mesa una responsabilidad de inadmisión, precisamente sobre el ejercicio de la función parlamentaria de impulso que debe observarse con especial flexibilidad, habida cuenta de la extrema dificultad que supondría la delimitación *a priori* de lo que puede entenderse como impulso de la acción política y de gobierno. Parece obvio que la Mesa debe guiarse por un criterio formal, especialmente cuando la iniciativa puede encajar en el marco amplio del art. 164 RPC. También debe rebatirse que la propuesta sea extemporánea por haberse presentado antes de la investidura del Presidente de la Generalitat. La propuesta se dirige efectivamente, en algunos de sus puntos, a un futuro Gobierno, pero a efectos de su admisión a trámite no contiene indicación alguna sobre el momento en que debe ser objeto de debate y votación, ya que esto lo deben determinar después la Mesa y la Junta de Portavoces, como así se hizo sin que esa decisión haya sido objeto de impugnación alguna. Asumir la tesis de la extemporaneidad sería tanto como admitir que mientras no haya investidura no existe posibilidad de que los diputados o los grupos parlamentarios presenten iniciativas o de que la Mesa pueda ejercer en ese lapso de tiempo sus funciones de calificación de los escritos, conclusión que es a todas luces inaceptable y que desmiente la praxis parlamentaria. Incluso la propia sustanciación por el Pleno sería posible, como así ha sido en este caso, porque la posibilidad de la convocatoria no está excluida antes de la investidura y porque hay que reconocer al Parlamento constituido la capacidad de aprobar resoluciones dirigidas a los ciudadanos o incluso a un futuro Gobierno. Pero, en cualquier caso, lo que se ventila en el presente recurso ni siquiera afecta al recorrido parlamentario de la propuesta de resolución, porque los actos a los que se contrae el recurso se limitan a la fase inicial de la admisión a trámite y a la desestimación de las solicitudes de reconsideración de esa admisión. Y en relación a esta cuestión hay que añadir que por parte de todos los grupos parlamentarios, incluido, por tanto, el que presenta el amparo, se han presentado ante la Mesa numerosas iniciativas, lo que demuestra que el mismo recurrente asume como adecuada, correcta y posible tal presentación y su admisión a trámite antes de la investidura del Presidente de la Generalitat.

F) Se ocupan a continuación las alegaciones de lo que consideran indebida extensión del recurso de amparo a otras presuntas infracciones del reglamento inexistentes o que, caso de haberse producido, no tendrían suficiente entidad para vulnerar –en sus palabras– el derecho fundamental del grupo parlamentario que solicita el amparo:

a) Se comienza recordando que, conforme a la jurisprudencia constitucional, las vulneraciones relevantes en esta vía son sólo las que afecten al núcleo esencial del derecho del art. 23.2 CE, en este caso al ejercicio de la función parlamentaria. Es dudoso –se observa– que estas otras infracciones que se aducen pudieran haber afectado a aquel núcleo esencial del derecho.

b) Los recurrentes consideran que la Junta de Portavoces fue convocada de modo irregular para ser oída con carácter previo a la decisión de la Mesa sobre las solicitudes de reconsideración, pero poco tienen que reclamar en amparo de su derecho cuando pudieron asistir a la reunión normalmente, en tanto ya se habían constituido como grupo parlamentario. Para el recurrente no hay vulneración alguna de ningún derecho subjetivo y eso hace evidente que su argumento sólo tendría como objeto denunciar e impugnar una presunta irregularidad procedimental que no puede tener cabida en el marco de este recurso de amparo. Además, esta alegación es contradictoria con el derecho a la reconsideración ejercido por el mismo grupo, al que había que dar respuesta en el plazo de cuatro días. Si la Mesa esperaba a la constitución del grupo parlamentario del Partido

Popular, el recurrente sí que podía alegar la vulneración de su derecho a obtener una respuesta a su solicitud de reconsideración. Y también habría que tener en cuenta que las solicitudes de reconsideración suspenden la tramitación de las iniciativas, con lo que los grupos proponentes también podrían ver afectado su derecho fundamental si se superaba el plazo del art. 38.3 RPC. Por estas razones, la Mesa dio prioridad al cumplimiento estricto de este plazo de reconsideración antes que esperar al transcurso del plazo previsto para la constitución de los grupos parlamentarios, teniendo en cuenta que este plazo es facultativo y que el único grupo no constituido podía acudir a la Junta de Portavoces por medio de un representante, como ya venía haciendo *de facto* al asistir como invitado a las reuniones de la Mesa. La convocatoria de la Junta de Portavoces se dirigió también a los diputados del Partido Popular por si querían enviar un representante y además en este caso la Junta sólo debía ser oída, porque la competencia decisoria es exclusivamente de la Mesa. Para la válida constitución de la Junta de Portavoces, además, tampoco se exige la presencia de todos los grupos parlamentarios.

c) Por lo que concierne al informe de los servicios jurídicos, es evidente que no puede desprenderse del derecho genérico de información y asistencia de los servicios de la Cámara (art. 5 RPC) un derecho a solicitar y obtener un informe jurídico formal y concreto sobre una propuesta de resolución. El derecho del precepto reglamentario citado cubre sólo una función de información y asistencia general a los miembros de la Cámara y por otra parte los Estatutos de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento son muy claros cuando atribuyen a los órganos rectores de la Cámara (Mesa y Presidencia) la decisión de encargar un informe a los servicios jurídicos. El art. 23.2 CE no ampara lo que, según el recurrente, vendría a ser un derecho a exigir la elaboración de un informe jurídico sobre cualquier iniciativa parlamentaria. Los servicios jurídicos del Parlamento no están al servicio de los grupos parlamentarios, sino de la institución, y es evidente que no pueden ser utilizados ni actuar para elaborar informes a petición directa o en interés de parte, sino cuando lo consideren necesario u oportuno los órganos rectores de la Cámara.

d) Por último, respecto de la motivación de la desestimación de las solicitudes de reconsideración es evidente que tal motivación existe, como puede comprobarse en el acta de la Mesa de 3 de noviembre de 2015. Asimismo, este acuerdo motivado fue también notificado a los grupos parlamentarios.

Se concluyó con la solicitud de que se dictara Sentencia por la que se inadmitiera o se denegara, en su caso, el amparo solicitado.

12. Por providencia de 7 de junio de 2016 se señaló esa misma fecha para la deliberación y fallo de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los demandantes de amparo son diputados del Parlamento de Cataluña integrados en el grupo parlamentario de Ciudadanos de dicha Cámara e impugnan los acuerdos de la Mesa de este Parlamento (i) de 27 de octubre de 2015, por el que se admitió a trámite la «propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales» y (ii) de 3 de noviembre de 2015, por el que se desestimó la petición de reconsideración que, entre otros, presentó el grupo parlamentario de Ciudadanos.

La impugnación del acuerdo de 27 de octubre de 2015 la fundamentan, con invocación del art. 23 CE, en la «evidente vulneración del núcleo constitucionalmente protegido de la función representativa» que se habría producido por la decisión de admitir a trámite una propuesta de carácter manifiestamente inconstitucional. Por su parte, la impugnación de acuerdo de 3 de noviembre de 2015 la fundamentan también en la vulneración del art. 23 CE, argumentando que, con infracción del art. 38.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), se desestimó la petición de reconsideración sin oír propiamente a la Junta de Portavoces, que todavía no estaba plenamente constituida, afectando con ello al ejercicio de sus cargos representativos.

El Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso de amparo con alegaciones coincidentes con las de los demandantes de amparo, considerando que el recurso viene propiamente formulado por el grupo parlamentario de Ciudadanos y que la firma por el conjunto de todos los diputados integrantes del grupo es solo una manifestación de adhesión y conformidad con el recurso. Por su parte, la representación del Parlamento de Cataluña solicita la inadmisión del recurso alegando que, frente a lo pretendido por los demandantes, la jurisdicción de amparo no es el cauce adecuado para sustanciar la mera impugnación de la legalidad de la decisión de un órgano parlamentario, desconectada de la defensa del *ius in officium* protegido por el art. 23 CE, ni tampoco la vía procesal apta para una interpretación genérica del alcance de este precepto desvinculada de una concreta lesión subjetiva del mismo provocada a quien insta el amparo. Subsidiariamente, la representación del Parlamento de Cataluña solicita la desestimación del recurso por entender que no concurre una vulneración del núcleo esencial del art. 23 CE, ya que la decisión de la Mesa de admitir a trámite la iniciativa parlamentaria no ha afectado a las facultades representativas de los diputados, pues no tenía la posibilidad de rechazar por motivos de fondo la propuesta de resolución presentada y el rechazo de la reconsideración no fue irregular, ya que se produjo tras ser oída la Junta de Portavoces.

El objeto de este recurso es similar al planteado en los recursos de amparo 6206-2015, por los diputados del Parlamento de Cataluña integrados en el grupo parlamentario del Partido Socialista, y 6207-2015, por los diputados del Parlamento de Cataluña elegidos en las listas electorales del Partido Popular, los cuales son resueltos por las SSTC 108/2016 y 109/2016, de 7 de junio, respectivamente.

Es de ver, asimismo, que el recurso tiene especial trascendencia constitucional, por cuanto plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional (el alcance del derecho de representación política en la Junta de Portavoces cuando aún no se ha constituido un grupo parlamentario) y versa sobre una cuestión que trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica con consecuencias políticas generales, en su calidad de amparo parlamentario [STC 155/2009, de 25 de junio, supuestos a) y g) del fundamento jurídico 2, último párrafo].

2. En este fundamento se van a resolver las cuestiones relativas a (i) la petición de inadmisión del recurso que formula la representación del Parlamento de Cataluña; (ii) el concreto objeto del enjuiciamiento que debe llevarse a cabo; y (iii) el orden de resolución de los motivos del recurso de amparo.

(i) Debe desestimarse la solicitud de inadmisión que articula la representación del Parlamento de Cataluña. Esta representación plantea la inadecuación del procedimiento constitucional de amparo para la resolución de las cuestiones suscitadas en la demanda argumentando que los recurrentes pretenden sustanciar la impugnación de la legalidad de la decisión de un órgano parlamentario desconectada de la defensa del *ius in officium* protegido por el art. 23 CE y que persiguen la obtención de una interpretación genérica del alcance de este precepto desvinculada de una concreta lesión subjetiva del mismo provocada a quien insta el amparo. Ahora bien, tomando en cuenta que (a) la fundamentación de esta causa de inadmisión se vincula al presupuesto de que los demandantes no relacionan su impugnación con una concreta vulneración del art. 23 CE y que (b) la demanda pone de manifiesto que aquellos sí alegan de manera directa la lesión del art. 23 CE conectada de manera inmediata a determinados actos parlamentarios, la conclusión no puede ser sino que la cuestión planteada se proyecta sobre el alcance de un derecho fundamental y no resulta posible pronunciarse con carácter preliminar sobre la inexistencia de la vulneración alegada.

(ii) La demanda contiene una serie de consideraciones en relación con otras supuestas infracciones del Reglamento de la Cámara como son las referidas a que, a falta de la constitución de la Junta de Portavoces, no podría celebrarse un Pleno de la Cámara, pues la fijación del correspondiente orden del día por la Presidencia ha de hacerse de acuerdo con dicha Junta (art. 81.2 RPC) y a que el Pleno debería convocarse en primer

lugar para la investidura del presidente de la Generalidad. Este Tribunal no puede hacer ningún pronunciamiento sobre estas consideraciones, ya que en ninguno de los acuerdos impugnados existe determinación sobre el orden del día en el que habría de incluirse la propuesta de resolución ni tampoco sobre la fecha y hora para la que se convocaría el Pleno de la Cámara a fin de deliberar y decidir sobre ella. Fue el acuerdo de la Presidencia de la Cámara de 6 de noviembre de 2015, no impugnado en este recurso, el que convocó el Pleno para el día 9 de noviembre de 2015, a las 10:00 horas, con un orden del día en el que figuró la propuesta de resolución. Esta convocatoria fue seguida por otra de igual fecha y para el mismo día, a las 17:00 horas, sobre el debate del programa y la votación de investidura del candidato a la Presidencia de la Generalidad («Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña», núm. 6, de 6 de noviembre de 2015).

(iii) Este Tribunal ha reiterado que le corresponde siempre determinar el orden del examen de las diversas invocaciones, conforme a las circunstancias de cada concreto supuesto (STC 169/2013, de 7 de octubre, FJ 2). Las singulares circunstancias concurrentes en este caso determinan que el orden de enjuiciamiento que va a seguirse sea el mismo que el planteado por los demandantes de amparo. Con carácter general, el análisis de las diversas invocaciones suele comenzar por las lesiones de carácter procedimental, entre las que en este caso figuraría la imputada a la tramitación y resolución de las solicitudes de reconsideración, ya que su eventual estimación determinaría un efecto de retroacción de actuaciones que permitiría con plenitud de competencia resolver la cuestión de fondo sin que resultara prejuzgada por este Tribunal. Ahora bien, el hecho de que finalmente la resolución aprobada por el Parlamento de Cataluña, como resultado de la propuesta que era objeto de los acuerdos ahora impugnados, haya sido ya anulada por razones de fondo por la STC 259/2015, de 2 de diciembre, deja sin objeto útil cualquier posible decisión de retroacción de actuaciones. De ese modo, siendo el objeto principal de este recurso la cuestión de fondo de la decisión de admisión por la Mesa de la propuesta de resolución, esta debe ser la primera cuestión analizada.

3. Los demandantes de amparo alegan que la decisión de la Mesa del Parlamento de Cataluña de admitir a trámite la propuesta de resolución presentada conjuntamente por los grupos parlamentarios de Junts pel Sí y de Candidatura de Unidad Popular «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales» ha vulnerado su derecho fundamental a la representación política (art. 23.2 CE) y, en relación con ello, el derecho a participar en los asuntos públicos de los ciudadanos a quienes representan como diputados (art. 23.1 CE). Los demandantes fundamentan esta vulneración en que esa decisión de admisión era «abierta y premeditadamente contraria a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y a todo el orden constitucional español» y por ello a la «naturaleza de la representación» de los diputados del Parlamento de Cataluña, por lo que se ha vulnerado el «núcleo constitucionalmente protegido de la función representativa». El Ministerio Fiscal comparte esta conclusión. Por el contrario, la representación del Parlamento de Cataluña argumenta que, en atención a la jurisprudencia constitucional, la Mesa del Parlamento no hubiera podido inadmitir a trámite la propuesta de resolución por las cuestiones de fondo alegadas por los recurrentes y que, en todo caso, la admisión no infringió el derecho fundamental del art. 23 CE.

El Tribunal no puede acoger, como pretensión de amparo, que la admisión a trámite de la citada propuesta de resolución haya violado el derecho fundamental de los recurrentes por haber dado curso la Mesa a una iniciativa manifiestamente contraria a la Constitución. Por lo pronto, debe señalarse que las facultades de las Mesas de las asambleas en orden a la calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias lo son sobre todo, conforme a jurisprudencia constitucional constante, a efectos de controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas, de modo que las Mesas no deben, con carácter general, inadmitir propuestas o proposiciones a causa de la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, lo que infringiría el derecho fundamental de sus impulsores (art. 23.2 CE). Este principio solo consiente una muy limitada salvedad, pues en supuestos excepcionales las Mesas pueden inadmitir a trámite, sin daño para el derecho fundamental citado, las propuestas o proposiciones cuya contradicción con el

Derecho o inconstitucionalidad sean «palmarias y evidentes» (SSTC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2, y STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4). En modo alguno cabría de principio excluir que en tales casos excepcionales tuvieran las Mesas la facultad de no dar curso a la propuesta de que se trate, extremo este último, sin embargo, sobre el que el Tribunal no se ha de pronunciar ahora, pues, aun configurado tal poder de inadmisión en casos límite como deber constitucional de la Mesa, su incumplimiento no ocasionaría infracción alguna del derecho fundamental (art. 23.2 CE) de quienes denuncien tal supuesta omisión de un control que habría sido obligado. En el contenido del derecho enunciado en el art. 23.2 CE no se encuentra lo que habría que llamar «derecho fundamental a la constitucionalidad» de las iniciativas parlamentarias o, incluso, de los acuerdos o normas a que aboquen, hipotético contenido este que no solo difuminaría los contornos del derecho instituido en aquel precepto, sino que alteraría al propio tiempo la propia configuración del recurso de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional.

Cabe, pues, concluir que la cuestionada admisión a trámite de la propuesta de resolución no violó, por la causa que aducen, el derecho fundamental invocado por los recurrentes.

4. La desestimación de la invocación del derecho a la representación política de los demandantes de amparo desde el prisma que acaba de enjuiciarse no es obstáculo para que este Tribunal deba entrar al fondo del análisis de la restante lesión aducida. En concreto, la vulneración que se dice sufrida del art. 23.2 CE con ocasión de la tramitación y resolución de la petición de reconsideración formulada por el grupo parlamentario en el que los actores se integran.

Los demandantes alegan que el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 3 de noviembre de 2015, por el que se desestimó la petición de reconsideración de la decisión de admisión de la propuesta de resolución planteada, entre otros, por el grupo parlamentario Ciudadanos se adoptó sin la preceptiva audiencia previa de la Junta de Portavoces (art. 38.3 RPC), provocando con ello una vulneración del art. 23.2 CE. A esos efectos, exponen que la reunión de portavoces celebrada el día 3 de noviembre de 2015 no lo fue con la condición reglamentaria de Junta de Portavoces, ya que cuando dicha reunión fue convocada y celebrada aún no estaban constituidos todos los grupos parlamentarios ni nombrados por tanto la totalidad de los portavoces, pues los diputados elegidos en las listas del Partido Popular contaban todavía con plazo reglamentario para formar grupo propio y designar un portavoz con derecho a integrarse en la Junta de Portavoces (arts. 28.1 y 35.1 RPC). El Ministerio Fiscal comparte esta conclusión. Por el contrario, la representación del Parlamento de Cataluña argumenta que no concurre la vulneración aducida, ya que el grupo parlamentario de Ciudadanos, que estaba constituido, pudo manifestarse y ser oído en la reunión de portavoces celebrada el 3 de noviembre de 2015 y que, en todo caso, la vulneración se habría producido si la Mesa hubiera esperado a que se conformara el grupo parlamentario que faltaba, ya que la reconsideración planteada debía ser respondida en un plazo de cuatro días. De ese modo, la representación del Parlamento de Cataluña concluye que la Mesa decidió dar prioridad al cumplimiento estricto del plazo de reconsideración, teniendo en cuenta que, aunque no estaba constituido uno de los grupos, su representante podía acudir a la Junta de Portavoces.

El art. 38.3 RPC establece que «[l]a Mesa del Parlamento dispone de un plazo de cuatro días para resolver definitivamente la petición de reconsideración mediante resolución motivada, oída la Junta de Portavoces». La vulneración alegada por los demandantes está vinculada en el recurso al derecho de los actores enunciado en el art. 23.2 CE, de acuerdo con una amplia jurisprudencia constitucional según la cual este derecho constitucional garantiza, en lo que ahora importa, no solo el acceso igualitario a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes, sino también, por conexión necesaria, el mantenimiento del representante en ese cargo y el ejercicio del mismo sin perturbaciones ilegítimas y de conformidad con lo dispuesto en las normas y, en particular, en los reglamentos de las asambleas representativas. En el bien entendido de que la jurisprudencia declara que no cualquier infracción a los reglamentos parlamentarios es, sin más, lesiva del derecho fundamental de referencia, sino solo si la vulneración afecta a

núcleo de los derechos y facultades del representante, a su *ius in officium*. Esta afectación es afirmada por los demandantes. Como ya se ha hecho constar, el Ministerio Fiscal concluye sus alegaciones, en este punto, en coincidencia sustancial con la demanda; lo contrario hace, por su parte, la representación del Parlamento de Cataluña, para la que los actores poco podrían reclamar en cuanto a la convocatoria y reunión de los portavoces, pues pudieron manifestarse y ser oídos en la reunión del día 3 de noviembre, reunión tras la cual la Mesa resolvió la petición de reconsideración con pleno respeto a la exigencia de motivación impuesta por el art. 38.3 RPC.

A) La situación en la que se suscita la controversia ha quedado en esencia descrita en los antecedentes. El grupo parlamentario en el que los demandantes se integran presentó una solicitud de reconsideración de la decisión de la Mesa del Parlamento autonómico, de 27 de octubre de 2015, que admitió a trámite la propuesta de resolución «sobre el proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales». La solicitud debía ser resuelta por la Mesa en los términos del antes transcrito art. 38.3 RPC, que impone, entre otras exigencias, la previa audiencia a la Junta de Portavoces. A tal fin, la presidenta de la asamblea convocó, el 2 de noviembre de 2015, a una Junta para el siguiente día 3 y ofreció en aquella primera fecha a los diputados elegidos en las listas del Partido Popular (no constituidos aún en grupo, para lo que contaban, al menos, con plazo reglamentario hasta el día 5 del mismo mes) la posibilidad de designar «algún representante» que pudiera asistir a dicha reunión. Aquellos diputados no se acogieron a esta invitación. Recibida aquella convocatoria, el presidente de uno de los grupos parlamentarios se dirigió por escrito a la presidenta, el mismo 2 de noviembre, en solicitud, por lo que ahora interesa, de que desconvocara la reunión así anunciada y de que no convocase otra del mismo órgano hasta que todas las formaciones políticas estuvieran constituidas como grupo dentro de los términos legales que les concede el Reglamento de la Cámara. La reunión de portavoces se celebró finalmente, sin embargo, en la fecha para la que fue convocada; y, según consta en el acta, tres de dichos portavoces (entre ellos, el del grupo parlamentario en que se integran los demandantes en amparo) argumentaron que la Junta no podía considerarse válidamente constituida porque aún no se habían formado todos los grupos y restaba aún plazo para hacerlo. Otros dos portavoces vinieron a sostener lo contrario. La presidenta —siempre según el acta de la reunión— concluyó con la consideración de que «todos los grupos han podido expresar su opinión» respecto del punto del orden del día tratado y comunicó que correspondía ya a la Mesa decidir. Acto seguido se reunió la Mesa de la Cámara, en cuyo seno se replanteó la cuestión sobre si la Junta de Portavoces había sido en rigor oída y acerca de la procedencia o no, en consecuencia, de que se resolviera sobre las solicitudes de reconsideración y la adhesión a las mismas de los diputados elegidos en las listas del Partido Popular. Varios intervinientes interesaron la prórroga del plazo reglamentario para ello (art. 103 RPC), pero la solicitud fue sometida a votación y rechazada. Previa deliberación y mediante nueva votación, en fin, la Mesa desestimó aquellas solicitudes y la adhesión a las mismas. Consta en acta la consiguiente motivación.

B) Cuando un reglamento parlamentario abre vías internas para la revisión técnico-jurídica de las decisiones de los órganos de la propia Cámara, como ocurre con la reconsideración, la observancia del procedimiento establecido es una exigencia respaldada por la garantía del derecho enunciado en el art. 23.2 CE siempre que los derechos de representación que a través de aquel procedimiento se sustancien para el caso puedan ser encuadrados en el núcleo del *ius in officium* de los representantes. Así se deduce de la jurisprudencia general acerca del art. 23.2 CE, pues el Tribunal tiene declarado que no cualquier acto que infrinja el estatus jurídico aplicable conlleva la vulneración de los derechos de los representantes contenidos en ese derecho fundamental, sino que «a estos efectos solo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa» (SSTC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3; 169/2009, de 9 de julio, FJ 2; 20/2011, de 14 de marzo, FJ 4; 117/2012, de 4 de junio, FJ 3, o 36/2014, de 27 de febrero. FJ 5).

Por consiguiente, solo desde ese prisma y conforme a una lógica de conexión con las garantías y facultades del *ius in officium* es concebible una vulneración del art. 23.2 CE en razón de infracciones del procedimiento.

Para examinar la cuestión en la presente controversia partiremos de algunas premisas plasmadas con continuidad en la jurisprudencia del Tribunal, que debemos motivar de modo particularmente detenido en este caso por la condición de los recurrentes, cargos públicos representativos (art. 23.2 CE), y por ser parte el Parlamento de Cataluña, que en su cualidad de Cámara de representación ostenta una posición institucional cardinal, que le es reconocida con fundamento constitucional y estatutario (arts. 1 y 2.4 EAC).

a) Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, el art. 23.2 CE consagra la dimensión pasiva del derecho de participación política, reconociendo el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. La jurisprudencia del Tribunal ha ligado a este contenido explícito del precepto, en primer lugar, el derecho a permanecer, en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes, en los cargos o funciones públicas a los que se accedió (entre otras, STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3), de suerte que no puede ser removido de aquellos el cargo elegido si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos (destacadamente, STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2). En segundo lugar, se ha ligado al contenido del mismo precepto constitucional el derecho al ejercicio o desempeño del cargo público representativo conforme a lo previsto en las leyes (por ejemplo, STC 246/2012, de 20 de diciembre, FJ 2), y se ha subrayado, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal y que esa configuración, en el ámbito que aquí nos ocupa, corresponde a los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios (entre otras, STC 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 3). Finalmente, respecto de cualquiera de esas dimensiones que se identifican como integrantes del derecho de participación política reconocido en el art. 23.2 CE —acceso, permanencia y ejercicio—, la jurisprudencia ha reconocido la garantía de su perfeccionamiento en condiciones de igualdad y de acuerdo con los requisitos que señalen las leyes (entre otras, STC 298/2006, de 23 de octubre, FJ 6). Con ese fundamento el Tribunal señala invariablemente sobre los derechos y atribuciones de los representantes electos que, «una vez creados, quedan integrados en el *status* propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en que se integren» (entre otras muchas, STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 5, y las allí citadas).

b) Expresando más sintéticamente la idea y aproximando esta doctrina a lo que ahora es objeto de controversia, el Tribunal ha declarado que quedan encuadradas en ese núcleo de la función representativa, en el *ius in officium* de los representantes, aquellas funciones que solo pueden ejercer los titulares del cargo público por ser la expresión del carácter representativo de la institución (STC 169/2009, de 9 de julio, FJ 3, por ejemplo). En ese marco, ninguna duda cabe de que la facultad de constituir grupo parlamentario, en la forma y con los requisitos que establezcan los reglamentos de las Cámaras, corresponde a los diputados, y que se trata de una facultad que pertenece al núcleo principal de su función representativa parlamentaria. Así lo declaró este Tribunal en la STC 64/2002, de 11 de marzo, a partir de un razonamiento que, aplicado entonces al Congreso de los Diputados, es trasladable ahora al Parlamento de Cataluña. Se dijo en aquella ocasión, en efecto, que, dada la configuración de los grupos parlamentarios en los actuales parlamentos como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de las Cámaras, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal estatus, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante (FJ 3). Esta jurisprudencia, firme y consolidada (SSTC 141/2007, de 18 de junio, FJ 4; 169/2009, de 9 de julio, FJ 3, y 10/2013, de 28 de enero, FJ 3; asimismo, ATC 369/2007, de 12 de septiembre, FJ 4), supone reconocer que los actos de las Cámaras que, del modo que

sea, impidan, menoscaben o perturben el ejercicio, conforme al reglamento, de la facultad de los parlamentarios de constituirse en grupo conllevan la infracción del derecho enunciado en el art. 23.2 CE y, de manera refleja, del derecho de todos los ciudadanos, al que los primeros dan efectividad, a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (apartado 1 del mismo artículo).

En definitiva, el derecho de los diputados a constituir grupo parlamentario, integrado en el derecho fundamental en virtud del art. 23.2 CE, aunque solo tome cuerpo en los términos que el reglamento de cada Cámara disponga, no puede ser desconocido por la asamblea sin menoscabar aquel derecho fundamental, pues forma parte del *ius in officium* de los representantes. En lógica consecuencia, el cumplimiento del procedimiento reglamentariamente previsto para dicha constitución está asociado con la cobertura que ofrece el art. 23.2 CE, en los mismos términos expuestos, tanto en aquello que materialmente procura la efectividad de ese derecho principal a la formación de grupos por parte de los representantes electos, en expresión de la pluralidad de la cámara, como en los efectos aparejados con la integridad de su ejercicio y con el ejercicio de funciones y facultades derivadas que sean concreción de su núcleo esencial, garantizando en su integridad el derecho de los grupos parlamentarios a ejercer las facultades que integren el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (por referencia, STC 158/2014, de 6 de octubre, FJ 4).

c) En tanto que el reglamento parlamentario de que se trate configure un órgano de la Cámara en el que se integren, con funciones decisorias o consultivas, los portavoces de los distintos grupos parlamentarios o los representantes integrados en estos, todos ellos tienen, por vía accesoria o mediata, como resultado de lo anteriormente enunciado, de manera necesaria y como facultad incorporada al núcleo de su cargo propio, el derecho a la designación de tales portavoces o representantes de acuerdo con las previsiones reglamentarias; y el de que los mismos participen de modo real y efectivo en aquellos órganos, también de conformidad con ellas. A esto responde el Reglamento del Parlamento de Cataluña, que prescribe que cada grupo « nombra a los miembros que han de representarlo, incluyendo preceptivamente a su portavoz » (art. 28.1), y con arreglo al cual, asimismo, los portavoces así designados constituyen la Junta de Portavoces, presidida por el presidente del Parlamento, y sin perjuicio de los demás cargos o funcionarios que puedan asistir a sus sesiones (art. 35.1).

C) Sobre estas bases corresponde verificar si tales procedimientos (en este caso, el previsto en el art. 38.3 RPC) fueron o no respetados en el presente caso.

La respuesta ha de ser coincidente con la demanda. La audiencia previa no puede tenerse por realizada y el derecho aducido resulta vulnerado. En efecto, visto el Reglamento del Parlamento de Cataluña, los portavoces no pueden ser convocados a Junta (art. 35.2 RPC) para el ejercicio de las funciones de este órgano (art. 36 RPC) en tanto no estén, todos ellos, nombrados por sus grupos respectivos (art. 28.1 RPC). Este proceso de designación solo culmina cuando están constituidos todos los grupos parlamentarios, incluido, eventualmente, el grupo mixto. Tal situación no puede darse por consumada en tanto haya, como así sucedió, diputados (los elegidos en las listas presentadas por el Partido Popular) en número y con plazo para constituir grupo propio aún no integrados en ninguno de los ya formados (cuando, además, en el caso enjuiciado resultaba razonable presumir, dada su pertenencia política y electoral común, que se constituirían en grupo específico). El Tribunal considera, por ende, que la convocatoria presidencial del día 2 de noviembre a una « Junta de Portavoces » llamada a ejercer una de las funciones de este órgano (art. 38.3 RPC) fue, por ello, una convocatoria irregular. Y que la reunión celebrada el día 3 ha de ser entendida, por la misma razón, como la de unos determinados portavoces de los grupos hasta entonces constituidos, y no como la de la Junta reglamentaria que ha de integrarlos a todos. Los congregados aquel 3 de noviembre de 2015 no lo fueron con la condición reglamentaria de Junta de Portavoces (art. 35.1 RPC), ni cabía, por lo mismo, dar por realizada entonces una audiencia que el Reglamento atribuye al órgano integrado por sus miembros, no a unos u otros portavoces. Cabe concluir que la Junta no fue oída, ni los grupos pudieron desplegar debidamente la función

que se les atribuye en el procedimiento a través de sus portavoces. De ahí que no pueda compartirse la aseveración de la presidenta de que «todos los grupos han podido manifestar su opinión». En suma, en orden a los efectos jurídicos que aquí son relevantes: el art. 38.3 RPC no requiere oír a todos los grupos por el momento constituidos, cuando aún hay plazo para formar otros, sino a los portavoces, reunidos en Junta, de todos los grupos de la Cámara, aunque pudiera ser, cuestión ajena a lo aquí planteado, que no todos ellos acudieran a una u otra de las reuniones válidamente convocadas. La norma requiere oír, en definitiva, a una Junta de Portavoces y, por tanto, en este caso no se pudo tener por celebrada ni por ejercida válidamente, en consecuencia, la función que le atribuye el antes citado art. 38.3 RPC.

D) Las anteriores conclusiones no quedan empañadas por las referencias hechas a determinados precedentes sobre la reunión ocasional de portavoces en legislaturas anteriores antes de la constitución de todos los grupos parlamentarios, y sobre la asistencia a las reuniones de la Mesa, con voz pero sin voto, de quien sin formar parte de ella actuaba no en representación oficial como portavoz de un grupo parlamentario, sino como representante informal de diputados elegidos en las mismas listas. Por una parte, los precedentes parlamentarios no pueden en general invocarse para disminuir o ignorar los derechos y garantías que el reglamento reconoce a los parlamentarios (en tal sentido, STC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 7, y resoluciones allí citadas). Por otra parte, las reuniones no oficiales de portavoces que se invocan no podían atribuirse —como ocurrió, sin embargo, en el caso que nos ocupa— las competencias y atribuciones jurídicas que el Reglamento confiere a la Junta de Portavoces como órgano determinado y debidamente constituido de la asamblea (con arreglo a un principio general que la Constitución enuncia de manera expresa para las Cortes Generales en el art. 67.3). Por lo que se refiere a la asistencia a las reuniones de la Mesa de algunos diputados no integrados en ella, resulta imposible equiparar la asistencia graciable a la reunión de un órgano con la asistencia, a través de los portavoces, que deriva del derecho propio de los diputados constituidos en grupo parlamentario, pues, como ha quedado expuesto, solo en este caso se participa en la reunión como miembro del órgano colegiado y para el ejercicio de sus funciones propias.

Se aduce asimismo por la representación del Parlamento de Cataluña que la reunión anticipada de la Junta de Portavoces era obligada a fin de resolver en tiempo las solicitudes de reconsideración. No obstante, incumplir el Reglamento en un caso a fin de respetarlo en otro no constituye argumento válido a los presentes efectos. El Tribunal considera que la Mesa pudo aquí, para armonizar unas exigencias y otras, prorrogar el plazo de resolución de aquellas solicitudes (art. 103 RPC), como consta en las actuaciones que así se solicitó, con reiteración y sin éxito, por algunos miembros de la propia Mesa. Los letrados del Parlamento sugieren, en fin, el ánimo, a su juicio dilatorio, que llevó a los demandantes de amparo a constituirse en grupo no antes del día 5 de noviembre. Sin embargo, los derechos de los parlamentarios han de ser respetados en todo caso, cualquiera sea el propósito de quienes legítimamente los ejercen.

Puede deducirse de lo razonado que la resolución de la Mesa aquí impugnada por la que se rechazaron las solicitudes de reconsideración de la admisión a trámite dictada el 27 de octubre de 2015 se adoptó con la omisión del trámite esencial de este procedimiento interno de garantía que es la previa audiencia a la Junta de Portavoces. Este trámite es un elemento central del procedimiento de la reconsideración que posee en este caso, además, una conexión inmediata con las facultades de los representantes, inherentes al *ius in officium*, de constituir grupos parlamentarios en los plazos reglamentarios; de designar, sucesivamente, a sus portavoces o representantes; y de perfeccionar su intervención en concurrencia con otros grupos en un órgano colegiado integrado por las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, tras la válida y concurrente constitución del mismo con los restantes grupos que deben conformarlo, según el reglamento, para garantizar el pluralismo inherente al Parlamento. Tal omisión, en consecuencia, produjo la lesión del derecho fundamental de los demandantes enunciado en el art. 23.2 CE.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el recurso de amparo interpuesto por doña Inés Arrimadas García, don Matías Alonso Ruiz, doña Susana Beltrán García, doña Marina Bravo Sobrino, don Carlos Carrizosa Torres, don Juan María Castel Sucarrat, doña Noemí de la Calle Sifré, don Fernando Tomás de Páramo Gómez, doña Carmen de Rivera Pla, don Francisco Javier Domínguez Serrano, don José María Espejo-Saavedra Conesa, don Antonio Espinosa Cerrato, don Jesús Galiano Gutiérrez, don Joan García González, don Francisco Javier Hervías Chiroso, don David Mejía Ayra, don Javier Rivas Escamilla, doña Lorena Roldán Suárez, don Alfonso Sánchez Fisac, don Carlos Sánchez Martín, don Sergio Sanz Jiménez, doña Sonia Sierra Infante, don Jorge Soler González, doña Elisabeth Valencia Mimbreno y doña Laura Vilchez Sánchez y, en su virtud:

- a) Reconocer su derecho a la participación política (art. 23.2 CE).
- b) Declarar la nulidad del acuerdo la Mesa del Parlamento de Cataluña de 3 de noviembre de 2015, por la que se desestimó la reconsideración planteada del acuerdo del mismo órgano de 27 de octubre de 2015.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a siete de junio de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.