|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 59/2017 |
| Fecha | de 24 de abril de 2017 |
| Sala | Sala Segunda |
| Magistrados | Doña Encarnación Roca Trías, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho. |
| Núm. de registro | 4931-2016 |
| Asunto | Recurso de amparo 4931-2016 |
| Fallo | Denegar la petición de suspensión formulada por los recurrentes. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 16 de septiembre de 2016, la procuradora de los Tribunales, doña Matilde Marín Pérez, interpuso demanda de amparo conforme a lo previsto en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en nombre y representación del Grupo Parlamentario de Podemos en el Parlamento de Canarias y de sus miembros, contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Canarias dictado el 20 de julio de 2016, y de la Mesa de la Comisión de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, dictado el 19 de julio de 2016. Los acuerdos impugnados inadmitían las enmiendas al articulado presentadas por el Grupo Parlamentario Podemos en el curso de la tramitación de la proposición de ley para la modificación de los arts. 4 y 8 de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma.

2. Los hechos que fundan la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) El 2 de octubre de 2015, ingresaba en el Parlamento Canario una iniciativa legislativa del Cabildo Insular de La Palma proponiendo la modificación de los arts. 4 y 8 de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma.

La propuesta tenía por objetivo modificar el modelo territorial de desarrollo turístico previsto en la Ley 6/2002, abriendo la posibilidad de desarrollar establecimientos hoteleros de tamaño medio en zonas en que no era posible hacerlo con la regulación vigente, a través de la modificación de la ratio de superficie/plaza alojativa, situando la densidad de ocupación en 250 m2/plaza alojativa. La proposición de Ley incluía una exposición de motivos, y tres artículos, el primero destinado a modificar el artículo 4 b) 1 de la Ley canaria 6/2002, el segundo a incorporar tres nuevos apartados a ese mismo artículo 4, a los que nombra con las letras e), f) y g), y el tercero tendente a modificar el artículo 8.4 f) 3), siempre de la Ley 6/2002.

b) El 8 de octubre de 2015 la Mesa de la Cámara, en la que están representados el Grupo Parlamentario Socialista Canario, el Grupo Nacionalista Canario y el Grupo Popular, calificó la iniciativa legislativa admitiéndola a trámite. La tramitación siguió su curso, superándose las diligencias preceptivas sin dificultad (conformidad del Gobierno, debate de toma en consideración, solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Canarias, procedimiento de presentación de enmiendas a la totalidad, envío a la Comisión de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad), hasta llegar a la apertura del trámite de presentación de enmiendas al articulado, en el que la totalidad de los grupos parlamentarios con presencia en la Asamblea, hicieron propuestas con distinto alcance. El Grupo Parlamentario Podemos, en concreto, presentó tres enmiendas: una de sustitución de la exposición de motivos de la proposición de ley, y dos de sustitución de los artículos primero, segundo y tercero de la proposición de ley, planteando una redacción alternativa para los arts. 4 y 8 de la Ley canaria 6/2002.

Mediante resolución de 19 de julio de 2016, la Mesa de la Comisión de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, inadmitió a trámite las enmiendas al articulado presentadas por los Grupos Parlamentarios Nueva Canarias y Podemos. Ambos interpusieron sendas solicitudes de reconsideración contra el acuerdo de calificación de la Mesa de la Comisión ante la Mesa de la Cámara, dándose la circunstancia de que los Grupos Parlamentarios Socialista, Nacionalista Canario y Popular se adhirieron a la reclamación del Grupo Nueva Canarias.

c) La Mesa del Parlamento de Canarias, en reunión celebrada el día 20 de julio de 2016, estimó la solicitud de reconsideración del Grupo Parlamentario Nueva Canarias y desestimó la del Grupo Podemos. La Mesa del Parlamento mantuvo la inadmisión a trámite de las tres enmiendas al articulado presentadas por el Grupo Parlamentario Podemos al entender que la finalidad de las enmiendas propuestas era la modificación de la proposición de ley “para volver a la redacción originaria de la Ley 6/2002, de 12 de junio”, objetivo que supondría neutralizar la iniciativa legislativa y por tanto conferiría a las enmiendas al articulado carácter de enmiendas a la totalidad, habiéndose presentado estas, en tal caso, con carácter extemporáneo.

3. El Grupo Parlamentario demandante considera que los dos acuerdos recurridos en amparo, tanto el de la Mesa de la Comisión inadmitiendo las enmiendas al articulado, como el de la Mesa del Parlamento desestimando la solicitud de reconsideración, vulneran el derecho a participar en asuntos públicos a través de los representantes elegidos democráticamente que contempla el art. 23.1 CE. Los argumentos que sustentan esta queja se articulan en torno a la afirmación de que los acuerdos objeto del recurso de amparo afectan de forma restrictiva al núcleo de la función representativa de los integrantes del grupo parlamentario que plantea las enmiendas, siendo esta una restricción sin base en el Reglamento de la Cámara, y que limita el derecho de enmienda como elemento definidor de la participación en la función legislativa del Parlamento.

La demanda sostiene que “no existe en el Reglamento de la Cámara limitación alguna sobre el contenido o número de las enmiendas al articulado, sino que es el órgano del Parlamento el que realiza una tarea de análisis y valoración de las enmiendas parciales equiparándolas a un texto completo de proposición”, y aplicando a dichas enmiendas al articulado la prohibición de enmienda a la totalidad fuera de plazo. Además el grupo parlamentario recurrente niega que la finalidad de las enmiendas fuera neutralizar la iniciativa legislativa planteada, afirmando que, en cualquier caso, esta valoración encierra un juicio político que no corresponde realizar a la Mesa.

La demanda de amparo denuncia también la vulneración del derecho a ejercer en condiciones de igualdad los cargos públicos (art. 23.2 CE) en relación con el derecho a la igualdad contenido en el art. 14 CE, por parte del acuerdo de 20 de julio de 2016, de la Mesa del Parlamento, en la medida en que estima la reconsideración planteada por Grupo Parlamentario Nueva Canarias, al que se adhirieron el resto de grupos, y desestima la de los recurrentes. El grupo recurrente entiende que la Mesa de la Cámara aplicó una interpretación del alcance de las enmiendas mucho más flexible en el caso de las presentadas por el Grupo Nueva Canarias, cuando estas ni siquiera guardaban la necesaria homogeneidad material con el contenido de la proposición, decisión que no se justifica, y que solo se explica porque “los órganos parlamentarios aplican la más amplia interpretación en favor de la admisión de las enmiendas de los Grupos Parlamentarios de la mayoría (o las que cuentan con el apoyo de éstos) y el criterio más restrictivo para rechazar las de un determinado grupo de la oposición cuya finalidad es recuperar los artículos de la regulación originario de la Ley 6/2002”.

Por último, mediante “otrosí digo”, y al amparo de lo dispuesto en el art. 56.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el grupo parlamentario recurrente solicita la inmediata suspensión de los acuerdos recurridos.

4. Mediante providencia de 30 de enero de 2017, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo, apreciando la concurrencia de especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto en la medida en que pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. La Sección acordó, asimismo, formar la oportuna pieza separada para la tramitación de la suspensión solicitada, dando traslado, mediante providencia de la misma fecha, al Ministerio Fiscal y a la parte recurrente, por un plazo común de tres días, para la presentación de las alegaciones que estimasen pertinentes sobre dicha suspensión.

5. La representación procesal del Grupo Parlamentario Podemos del Parlamento de Canarias presentó escrito registrado el 7 de febrero de 2017, insistiendo en la solicitud de suspensión.

En una motivación sucinta, esta parte entiende que si el Tribunal apreciase una apariencia de lesión de los derechos invocados en amparo, procedería evitar que se materializasen los efectos derivados de dicho procedimiento legislativo irrespetuoso con la Constitución, y por tanto que entrase en vigor una ley que habrá de tener un alto impacto institucional, medio-ambiental, económico y social. Consideran los recurrentes que, de no acordarse la suspensión de efectos de la ley aprobada, sería mayor el perjuicio y perturbación en todos los órdenes si finalmente se estimase el amparo, mientras que la suspensión cautelar no llevaría sino una mera “paralización”, lo que no supondría un perjuicio tan importante si finalmente la sentencia de amparo fuera desestimatoria.

6. El Fiscal presentó escrito registrado el 15 de febrero de 2017 interesando la desestimación de la pretensión de suspensión.

Tras hacer referencia, como resulta habitual en este trámite, a la excepcionalidad de la medida cautelar de suspensión, y a los condicionantes que la jurisprudencia constitucional impone a la hora de acordar este tipo de medidas, el escrito del Ministerio Fiscal señala que, en este caso, y habiendo finalizado ya el procedimiento legislativo iniciado con la proposición de ley presentada por el Cabildo Insular de La Palma y concluido con la aprobación de la Ley 2/2016, de 27 de septiembre, no resulta adecuado suspender los actos o resoluciones impugnados, porque en realidad ya han sido completados, habiendo perdido objeto la solicitud de suspensión.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El artículo 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en su apartado 1, establece como regla general que la interposición de un recurso de amparo, se impugne el acto que se impugne, no suspenderá los efectos del acto administrativo, del acto parlamentario o de la resolución judicial rebatidos. No obstante, el apartado segundo del mismo artículo 56 LOTC, invocado en su demanda por el grupo parlamentario recurrente en amparo, prevé una excepción a dicha previsión general, admitiendo la suspensión del acto o resolución recurrido cuando su ejecución produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder su finalidad al amparo. Por tanto, la facultad suspensiva se sustenta en la “necesidad de asegurar la efectividad de la futura sentencia, esto es, de preservar la integridad del derecho fundamental cuya vulneración se denuncia” [ATC 190/2015, de 5 de noviembre, FJ 2 a)].

Esa suspensión, en todo caso, no puede ocasionar ninguna perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona. Por tanto, la suspensión ha de ser tratada, en este contexto, como una medida de carácter excepcional y propia de la justicia constitucional cautelar, que ha de ser aplicada restrictivamente (por todos, ATC 117/2015, de 6 de julio, FJ 1).

Adicionalmente, el Tribunal viene exigiendo a quien solicita la adopción de la medida cautelar de suspensión del acto o resolución judicial recurrido que alegue, pruebe o, al menos, justifique —ofreciendo un principio razonable de prueba— la irreparabilidad o dificultad de la reparación de los perjuicios de seguirse la ejecución del acto impugnado, y ello con el objeto de mostrar que la ejecución del acto impugnado puede privar al recurso de su finalidad, provocando que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío y convirtiendo en meramente ilusorio y nominal el amparo [AATC 51/1989, de 30 de enero; 290/1995, de 23 de octubre; 370/1996, de 16 de diciembre; 283/1999, de 29 de noviembre; 90/2014, de 27 de marzo, FJ 1, o 190/2015, de 5 de noviembre, FJ 2 a)].

Y precisamente para asegurar que quede preservada la finalidad de la adopción de la medida cautelar, se ha establecido que no resulta adecuada la suspensión de actos o resoluciones ya ejecutados, siendo posible la suspensión, exclusivamente, de la ejecución de un acto que se está produciendo o que podría producirse en el futuro. El Tribunal entiende que si el acto de los poderes públicos impugnado ya ha sido ejecutado plenamente, las vulneraciones denunciadas, de constatarse, ya se habrían producido y agotado (por todos (AATC 315/2003, de 1 de octubre, 94/2006, de 27 de marzo; 288/2007, de 18 de junio, y 190/2015, de 5 de noviembre) y los efectos de la estimación del amparo serían o meramente declarativos o de reparación del daño causado, pero nunca de evitación de dicho daño, que es el objetivo que debiera procurar la adopción de la medida cautelar de suspensión.

2. Como se ha señalado en los antecedentes, el recurso interpuesto por los demandantes, al amparo de las previsiones del art. 42 LOTC, tiene por objeto la impugnación de dos decisiones firmes sin valor de ley emanadas de dos órganos distintos de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Canarias. Dos decisiones que, al impedir la presentación de las enmiendas al articulado de una determinada norma, planteadas por el grupo parlamentario, habrían vulnerado, así lo denuncian los recurrentes, los derechos de los integrantes de este grupo a participar, con las garantías que asegura la observancia del art. 23.2 CE, en el procedimiento legislativo.

Como se ha expuesto en los antecedentes, los recurrentes solicitaron por “otrosí digo” en su demanda la suspensión de los acuerdos impugnados. Los propios recurrentes han especificado después, en el trámite de alegaciones suscitado en la presente pieza cautelar, que la tutela que realmente solicitan es la suspensión “de la entrada en vigor” o, en todo caso, la “suspensión de los efectos” de la ley que resultó aprobada a través del procedimiento parlamentario en el que, según afirman, resultó vulnerado su derecho de participación política.

3. En relación con la petición formulada de que se suspendan los acuerdos parlamentarios impugnados y, con ello, la “entrada en vigor” de la ley resultante del procedimiento legislativo en el que aquéllos fueron dictados, resulta evidente, como señala el Ministerio Fiscal en sus alegaciones:

(i) Que el procedimiento legislativo del que trae causa la demanda de amparo concluyó en el momento en que la proposición de ley, a la que se presentaron las enmiendas rechazadas, fue aprobada como “Ley 2/2016 de modificación de la Ley 6/2002 sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en El Hierro, La Gomera y La Palma”, y fue publicada en el “Boletín Oficial de Canarias” de 5 de octubre de 2016, entrando en vigor el 6 de octubre de 2016, al día siguiente de su publicación en el “BOC”.

(ii) Que, por ello, la solicitud realizada por el grupo recurrente en relación con la suspensión de la entrada en vigor de la Ley aprobada, a resultas del procedimiento legislativo en el que se producen los dos actos impugnados, no puede ser estimada, por pura imposibilidad material, en la medida en que dicha entrada en vigor ya se ha producido.

4. Dado que la única medida de suspensión solicitada por los recurrentes es la de suspender los efectos —y, con ello, la vigencia— de la disposición normativa con rango de ley que ya se encuentra en vigor, podemos señalar, sin necesidad de abordar ningún análisis adicional sobre los perjuicios que puede prevenir o producir tal medida, que la petición no puede ser atendida por los siguientes motivos:

Es evidente que una eventual estimación del amparo planteado no tendría el efecto reparador que pretenden los recurrentes, y que dicen querer asegurar con la solicitud de suspensión de la vigencia de la Ley canaria 2/2016. Aunque el Tribunal entendiese lesionado el derecho de enmienda, vinculado al derecho del art. 23.2 CE a través del ejercicio del ius in officium (en este sentido pueden citarse por todas la STC 119/2011, de 5 de julio, y la jurisprudencia allí reseñada), la eventual estimación del recurso de amparo no supondría la anulación de la norma tramitada y aprobada en el curso del procedimiento legislativo en que fueron rechazadas las enmiendas en cuestión, y dan prueba de ello los fallos de las Sentencias 119/2011, de 5 de julio, o 118/1995, de 17 de julio. Admitir tal posibilidad sería tanto como asumir la existencia de una suerte de amparo parlamentario indirecto contra leyes cuando el constituyente, de forma consciente, ha excluido esta posibilidad. La petición que se formula no tiene, pues, cabida en el ámbito del recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Denegar la petición de suspensión formulada por los recurrentes.

Madrid, a veinticuatro de abril de dos mil diecisiete.