

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 6836** *Pleno. Sentencia 108/2016, de 7 de junio de 2016. Recurso de amparo 6206-2015. Promovido por los diputados del Grupo Parlamentario Socialista del 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 (STC 107/2016).*

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 Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo 6206-2015, presentado por la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura en nombre y representación de don Miquel Iceta Llorens, doña Eva María Granados Galiano, don Rafael Bruguera Batalla, don Carles Castillo Rosique, doña Assumpta Escarp Gibert, don Pol Gibert Horcas, doña Rosa María Ibarra Ollé, doña Eva María Martínez Morales, don Raúl Moreno Montaña, doña Marta Moreta Rovira, doña Esther Niubó Cidoncha, don Òscar Ordeig i Molist, don Ferran Pedret i Santos, don David Pérez Ibáñez, doña Alicia Romero Llano y don Jordi Terrades i Santacreu, todos ellos diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña, con la asistencia letrada de don Álvaro Sánchez Manzanares. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Parlamento de Cataluña, representado por los Letrados del mismo. Ha sido ponente el magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 4 de noviembre de 2015, la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura presentó recurso de amparo constitucional en nombre y representación de don Miquel Iceta Llorens, doña Eva María Granados Galiano, don Rafael Bruguera Batalla, don Carles Castillo Rosique, doña Assumpta Escarp Gibert, don Pol Gibert Horcas, doña Rosa M. Ibarra Ollé, doña Eva María Martínez Morales, don Raúl Moreno Montaña, doña Marta Moreta Rovira, doña Esther Niubó Cidoncha, don Òscar Ordeig i Molist, don Ferran Pedret i Santos, don David Pérez Ibáñez, doña Alicia Romero Llano y don Jordi Terradas i Santacreu, todos ellos diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña, contra el acuerdo de la Mesa de dicha Cámara, de 3 de noviembre de 2015, por el que se confirmó el acuerdo de la propia Mesa, de 27 de octubre del mismo año, que calificó y admitió a trámite la propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como

consecuencia de los resultados electorales presentada por el Grupo Parlamentario de Junts pel Sí y por el Grupo Parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular.

Los hechos que se exponen en la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El 27 de octubre de 2015, el Grupo Parlamentario de Junts pel Sí y el Grupo Parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular presentaron ante la Mesa del Parlamento una propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales. El texto de dicha propuesta, según transcripción de la demanda, fue el siguiente:

«De acuerdo con el mandato democrático obtenido el 27 de septiembre, los grupos parlamentarios abajo firmantes presentan esta propuesta de resolución:

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

El Parlament 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 se convierta en un Estado independiente y con 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 el comienzo de un proceso constituyente ciudadano, participativo, abierto, integrador y activo para preparar las bases de la futura Constitución catalana.

Cuarto.

Insta al futuro gobierno a adoptar las medidas necesarias para hacer efectiva esta declaración.

Quinto.

Considera pertinente iniciar en el plazo máximo de treinta 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 desde la sentencia de junio de 2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña votado previamente por el pueblo en referéndum, entre otros.

Séptimo.

Adoptará las medidas necesarias para abrir este proceso de desconexión democrática, masiva, sostenida y pacífica con el 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 verse 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, asimismo, lo pone en conocimiento del Estado español, de la Unión Europea y del conjunto de la Comunidad Internacional.»

b) El 27 de octubre de 2015, la Mesa del Parlamento calificó y admitió a trámite la iniciativa, ordenando su publicación oficial. En esa misma sesión, el Secretario segundo de la Mesa solicitó informe jurídico del cuerpo de letrados de la Cámara sobre la adecuación de la propuesta de resolución al marco legal vigente. La Mesa rechazó esa petición por mayoría de sus miembros.

c) Don Miquel Iceta Llorens, en su condición de presidente del Grupo Parlamentario Socialista, presentó el día 29 de octubre un escrito a la Presidenta del Parlamento solicitando que la misma acordara pedir informe jurídico a los letrados de la institución sobre la adecuación de los aspectos formales y materiales de dicha propuesta a la legislación vigente.

d) Don Miquel Iceta Llorens y doña Eva Granados Galiano, en nombre de los recurrentes por su respectiva condición de presidente y portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, solicitaron de la Mesa del Parlamento la reconsideración prevista en el art. 38 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC, en lo sucesivo). Se añade que el 30 de octubre presentaron nuevo escrito ampliando los motivos de la reconsideración solicitada.

e) Con fecha 30 de octubre de 2015, la Presidenta del Parlamento denegó a don Miquel Iceta Llorens la solicitud de requerir informe jurídico a los letrados de la Cámara, al considerar que la Mesa, como órgano rector del Parlamento, rechazó dicha petición.

f) Con fecha 2 de noviembre de 2015, la Presidenta del Parlamento, atendiendo el mandato del art. 38.3 RPC, convocó Junta de Portavoces para el siguiente día 3, a las 10:15 horas, a fin de ser escuchada por la Mesa en relación a las peticiones de reconsideración presentadas por el Grupo Socialista y por el de Ciudadanos, a pesar de que no todas las formaciones políticas se habían constituido formalmente aún como grupos parlamentarios.

g) Con fecha 2 de noviembre, el Grupo Parlamentario Socialista dirigió dos escritos a la Presidenta del Parlamento, uno solicitando que desconvocara la Junta de Portavoces, atendiendo al hecho de que todavía un grupo parlamentario no se había constituido formalmente, y otro en el que se pedía, de nuevo, que reconsiderara la necesidad de disponer de un informe jurídico de los letrados de la Cámara.

h) El mismo día 2 de noviembre, el Secretario general en funciones del Parlamento realizó un informe para la Presidenta del Parlamento en el que, tras ponderar los derechos en juego, consideró necesario convocar la Junta de Portavoces aunque hubiera un grupo aún no constituido formalmente, debiéndose invitar a dicha formación política a participar en la reunión de la Junta mediante la designación de representantes.

i) Se añade que «en fecha 3 de noviembre» se convocó a la Junta de Portavoces, a pesar de no estar constituidos todos los grupos parlamentarios. El punto único del orden del día para la reunión de la Junta de Portavoces fue el de conocer el criterio de estos con relación a las solicitudes de reconsideración del acuerdo de la Mesa por el que se admitió a trámite la propuesta de resolución de la que ya se ha hecho mérito, solicitudes presentadas por los grupos parlamentarios Socialista y Ciudadanos. Distintos grupos

parlamentarios, entre ellos el Socialista, advirtieron a la Presidenta del Parlamento de que la Junta no podía darse por válidamente convocada a falta de la constitución formal de todos los grupos parlamentarios y que, por lo tanto, no podía considerarse que había sido oída por la Mesa respecto del asunto que figuraba en el orden del día, no siendo válida cualquier resolución que se adoptara obviando este trámite preceptivo.

j) Pese a ello, el 3 de noviembre de 2015, la Mesa del Parlamento, mediante el acuerdo ahora impugnado, desestimó, sin motivación en el momento de adoptarse esta resolución, la petición de reconsideración, confirmando su acuerdo inicial.

k) El mismo día 3 de noviembre el Grupo Parlamentario Socialista recibió escrito de traslado del acuerdo de la Mesa del Parlamento que se recurre, según el cual tal decisión se basa en los mismos argumentos expuestos en el acuerdo de la Mesa del Parlamento de 18 de enero de 2013, que se limita a reproducir textualmente.

2. En la fundamentación jurídica de la demanda, tras justificar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad del recurso y concretar la petición deducida, se exponen las consideraciones siguientes:

a) La propuesta de resolución calificada y admitida a trámite por la Mesa es absoluta y palmariamente incompatible con la Constitución, con el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC, en lo sucesivo) y con los principios de cualquier Estado de Derecho. Las declaraciones que contiene y los mandatos que contempla vulneran prácticamente todo el título preliminar de la Constitución: el principio democrático (art. 1), el Estado de Derecho y el sometimiento de ciudadanos y poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (arts. 1 y 9.1), la exclusividad de la atribución de la soberanía al pueblo español (art. 1.2), la autonomía de nacionalidades y regiones dentro de la unidad de España (art. 2), el principio de legalidad y los de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3); y también los preceptos constitucionales relativos a la organización territorial del Estado (arts. 137 y siguientes), a la organización institucional de las Comunidades Autónomas (arts. 143 y siguientes), a la distribución competencial entre estas y el Estado (arts. 148 y 149) y, por supuesto, al valor y la eficacia general de las sentencias del Tribunal Constitucional (art. 164). Además, la iniciativa no se dirige a mandatar al Gobierno de la Generalitat para determinada actuación, que sería contraria a la Constitución. Su objeto va más allá, en cuanto su aprobación supondría en sí misma, por las declaraciones que recoge y el carácter asertivo de algunas de ellas, el incumplimiento de preceptos constitucionales por el Parlamento de Cataluña, al situar a la Cámara fuera del sistema institucional configurado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Se cita al respecto la STC 42/2014.

Igualmente es incompatible el contenido de la iniciativa con el Estatuto de Autonomía de Cataluña y específicamente con lo previsto en sus arts. 1 y 2.

Nos encontramos, pues, ante una iniciativa totalmente incompatible con un ordenamiento constitucional y estatutario que es precisamente del que traen causa las instituciones catalanas, y cualificadamente el Parlamento, y del que deriva su propia legitimidad democrática. La iniciativa pretende ampararse en los arts. 164 y siguientes RPC, que regulan la presentación y tramitación de propuestas de resolución en desarrollo de la función de impulso de la acción política y de gobierno (art. 55.2 EAC); pero, sin embargo, ni tiene por objeto dicho impulso ni son sus destinatarios, conforme al citado art. 164.1, el Gobierno o la ciudadanía de Cataluña. La actuación del Gobierno de la Generalitat está, como la de cualquier poder público en un Estado de Derecho, sometida al principio de legalidad y ninguna iniciativa puede pretender impulsar su acción de una forma incompatible con el ordenamiento. Pero además las declaraciones de la propuesta no tienen por objeto impulsar ninguna acción de gobierno sino, al contrario, proclamar el inicio de creación de un Estado independiente mediante un proceso constituyente y la desconexión del Estado español, el no sometimiento a las instituciones constitucionales y la desobediencia expresa al Tribunal Constitucional. Todo ello en términos que no pueden entenderse limitados al debate político en el seno de la Cámara, sino que por su contenido tienen como finalidad producir efectos jurídicos de ruptura con los principios, con las

instituciones y con la organización territorial previstos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Los únicos apartados dirigidos al Gobierno de la Generalitat lo son para que haga efectiva la declaración y para exhortarle a cumplir sólo las normas o mandatos del Parlamento, lo que equivale a inducir al Gobierno al incumplimiento del resto del ordenamiento jurídico, vulnerando lo dispuesto en los arts. 9.1 CE y 68.1 EAC. Por otro lado, en el momento en que se ha presentado y se pretende debatir tampoco podría haber contenido un mandato de impulso político al Gobierno, pues no se ha producido en el Parlamento el debate de investidura para el nombramiento de un Presidente de la Generalitat conforme al art. 67 EAC. No existe vinculación fiduciaria entre el Parlamento y un Gobierno, que es lo que da su razón de ser a las propuestas de resolución. Tampoco el texto se dirige a la ciudadanía, aunque pretenda traer causa de un mandato supuestamente expresado en las últimas elecciones autonómicas. Es una declaración general de ruptura del marco constitucional y estatutario y de no sometimiento a las normas y resoluciones de las instituciones constitucionales, que sólo prevé como destinatarios concretos a esas instituciones a las que se proclama desobediencia, a la Unión Europea y a la comunidad internacional. Ciertamente la propuesta contiene algunos compromisos (como la aprobación de las leyes del proceso constituyente, de seguridad social y de hacienda pública), pero sólo podrían hacerse efectivos previa reforma de ese marco constitucional y estatutario con el que se pretende romper; pero en este caso el trámite elegido sería manifiestamente fraudulento, ya que la única vía parlamentaria posible hubiera sido la formulación de las correspondientes iniciativas de reforma constitucional y estatutaria, a las que correspondería una tramitación e incluso unas mayorías exigibles absolutamente distintas a las previstas para las propuestas de resolución [arts. 90, 222.1 b), y 223.1 b) EAC y 132.3 RPC].

El art. 164.2 RPC determina que las propuestas de resolución deben presentarse a la Mesa del Parlamento, que decide su admisión a trámite, ordena, si procede, la publicación y acuerda, escuchada la Junta de Portavoces, que sean tramitadas por la comisión competente en la materia o por el Pleno. El hecho de que se haya dado trámite a esta propuesta sin que el Pleno se haya reunido para constituir las comisiones significa –se dice– desapoderar a sendos órganos de uno de los elementos de desideratum, ya que, al no estar constituidas las comisiones, el único espacio para dar trámite a la misma es en sesión plenaria, sin poder entrar a valorar si la naturaleza de dicho órgano es la más adecuada.

Por todo lo anterior, la propuesta de resolución presentada el 27 de octubre de 2015 no se ajusta a lo establecido en el art. 164 RPC y tampoco a lo establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

b) Objeto de este recurso de amparo es la calificación y admisión a trámite por la Mesa de la repetida propuesta de resolución mediante acuerdo de 27 de octubre de 2015, confirmado por el de 3 de noviembre del mismo año. Se refiere en este punto la demanda a la jurisprudencia constitucional relativa a esas funciones de las Mesas de las asambleas representativas, señalando, entre otras consideraciones, que el Tribunal habría defendido, en algunas de sus resoluciones (STC 124/1995), el derecho de la iniciativa inconstitucional a ser debatida y aprobada, por corresponder sólo al propio Tribunal la interpretación de la Constitución, si bien –se dice– tal posibilidad se enmarca en la prohibición de que las Mesas se transmuten en órganos netamente políticos que impidan, de ese modo, que las iniciativas de la minoría se sometan al debate público, salvaguardando de esa forma los poderes del Pleno. Pero ello no debe conllevar la exclusión de cualquier examen de fondo respecto de iniciativas de manifiesta y palmaria inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional es el supremo intérprete de la Constitución, pero los demás poderes del Estado están también sometidos a ella (art. 9.1 CE), a la que deben ajustar su actuación y por cuya eficacia han de velar. En supuestos de discordancia obvia e indiscutible de las iniciativas parlamentarias, cuando es patente su inconstitucionalidad o su inadecuación al cauce previsto, las Mesas deben asumir ese control e inadmitirlas.

Las Mesas, al calificar y admitir a trámite iniciativas, actúan sometidas exclusivamente al principio de legalidad (arts. 9.1 CE y 2.4 EAC), sometimiento al Reglamento del

Parlamento de Cataluña, pero también a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña y al resto del ordenamiento jurídico, que debe garantizarse tanto en la inadmisión de iniciativas parlamentarias como en su calificación y admisión a trámite. De igual manera que no pueden inadmitirse injustificadamente iniciativas que cumplan los requisitos para su tramitación por razones de oportunidad política, tampoco pueden calificarse y admitirse a trámite, por esas mismas razones, aquellas iniciativas en las que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sea evidente su contradicción con el ordenamiento, en particular la Constitución y los reglamentos de las Cámaras y, en el caso de las asambleas de las Comunidades Autónomas, su Estatuto de Autonomía. Tal es, de forma manifiesta, el caso de esta propuesta de resolución, cuyo contenido es de una inconstitucionalidad tan palmaria y evidente que no debería haber resistido la más somera verificación liminar por el órgano calificador (STC 95/1994). Por lo tanto, la Mesa del Parlamento, en cumplimiento del Reglamento, del Estatuto de Autonomía y de la Constitución, a los que está sometida, debía haberla inadmitido a trámite.

c) Conforme a la jurisprudencia constitucional, el art. 23.2 CE no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que quienes hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga, garantía añadida de particular relevancia cuando, como en este caso, la petición de amparo es deducida por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, pues en tal supuesto aparece también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes. Cuando se garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales del art. 23.2 CE se garantiza, en suma, el carácter democrático del Estado. También conforme a la jurisprudencia constitucional este es un derecho de configuración legal, lo que comprende a los reglamentos parlamentarios. Una vez conferidos por el reglamento, tales derechos y facultades pasan a formar parte del *status* propio del representante, pudiendo sus titulares reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado.

Precisamente en defensa del *ius in officium*, el art. 5 RPC establece que los diputados tienen derecho a recibir la asistencia necesaria para cumplir con sus tareas y los servicios del Parlamento se lo han de facilitar. Los recurrentes tampoco entienden la negación reiterada de la Presidenta a aceptar su petición de solicitar un informe jurídico, si se tiene en cuenta que no sólo el grupo recurrente manifestó serias dudas sobre la adecuación de la propuesta al ordenamiento vigente, ya que otros grupos así lo manifestaron también y porque, aunque la Mesa hubiera rechazado esa petición, ello no obsta a que la Presidenta, en virtud de sus funciones y capacidades [art. 39 RPC y art. 8.f) de los estatutos del régimen y gobierno interiores del Parlamento] pudiera dar trámite a esa petición protegiendo el *ius in officium* de los recurrentes.

Ese mismo *ius in officium* de los diputados recurrentes se ve afectado también por el hecho de que la Mesa haya adoptado la decisión respecto a la petición de reconsideración interpuesta en su día por el Grupo Parlamentario Socialista sin haber cumplido con el trámite de audiencia a la Junta de Portavoces (art. 38.5 RPC), puesto que ésta no podía considerarse válidamente constituida, ya que no todas las formaciones representadas en el Parlamento se habían constituido formalmente en grupo parlamentario, pese a estar dentro del plazo para hacerlo, de acuerdo con el Reglamento.

Se añade a *fortiori* que la forma en que se ha adoptado por la Mesa el acuerdo de desestimación de la petición de reconsideración formulada por el Grupo Parlamentario Socialista debe entenderse como inmotivada por carecer de motivación o fundamento alguno en el momento de adoptarse, no pudiendo subsanarse esta falta mediante la inclusión de argumentos jurídicos en la posterior redacción del acta de la sesión sustanciada el 3 de noviembre de 2015 o en el escrito de traslado de la decisión de la Mesa, con lo que resulta vulnerado el art. 38.3 RPC, que exige que la resolución de la Mesa sea motivada. Tal motivación debe conocerse antes de la adopción de la resolución o, como mínimo, al formarse o perfeccionarse esta, pero nunca se verá cumplido este relevante requisito mediante la elaboración *ex post* de un acta de la sesión de la Mesa en

la que se incluyan argumentos jurídicos o en el escrito de traslado, máxime cuando la pretendida motivación se limita a la reproducción literal en el escrito de traslado del acuerdo de los argumentos expuestos para la toma de otra decisión de la Mesa, de 18 de enero de 2013.

Ciertamente, el Tribunal Constitucional ha precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pero no cabe desconocer que entre los que poseen relevancia constitucional se encuentran los derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes. Como se ha dicho, el acuerdo de la Mesa objeto de este recurso ha conculado no sólo las disposiciones del Reglamento expresivas del *ius in officium* de los diputados recurrentes, sino también preceptos y principios esenciales de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. El incumplimiento por extralimitación de las previsiones estatutarias y reglamentarias sobre las funciones que puede desarrollar el Parlamento de Cataluña y de los requisitos exigidos para ejercerlas supone una grave quiebra del *ius in officium* de los parlamentarios miembros de esa Cámara. Los miembros del Parlamento tienen derecho a que las iniciativas que se someten a su debate y votación cumplan con lo establecido en el Estatuto, en relación con las funciones de la Cámara, y en el Reglamento, respecto de los requisitos necesarios para su presentación y también a que la Mesa adopte sus decisiones conforme a lo que disponen esas normas, sin actuar conforme a juicios de oportunidad política. Pero el acuerdo objeto de este recurso no ha atendido ni a unas ni a otras previsiones al calificar y admitir a trámite la propuesta de resolución. Todo ello ha supuesto la vulneración de los derechos de los miembros del resto de grupos parlamentarios que presenten sus iniciativas cumpliendo con las previsiones reglamentarias y estatutarias, en el entendimiento de que por la Mesa no se alterarían o desatenderían estas.

La actuación de la Mesa conlleva además un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido que evidentemente no se ha llevado a cabo con arreglo a las normas reglamentarias y a los criterios definidos por el Tribunal Constitucional, pues se ha calificado como una mera propuesta de resolución una iniciativa que, como se ha dicho, tiene un alcance que excede en mucho el de las simples resoluciones que una Cámara parlamentaria puede aprobar en su función de impulso político de la acción del Gobierno. También desde esta perspectiva la Mesa ha vulnerado los derechos de los miembros del resto de grupos parlamentarios, pues la tramitación de un texto por el procedimiento reglamentariamente previsto para una u otra iniciativa tiene también unas determinadas consecuencias en los trámites a seguir, en las posibilidades y facultades del resto de parlamentarios y grupos en relación con la misma y en el régimen de mayorías exigible para su aprobación. Así, la admisión a trámite y calificación como propuesta de resolución de una declaración como la que es causa de este recurso (que no sólo excede las funciones del Parlamento y sus previsiones reglamentarias, sino que es absolutamente incompatible con el marco constitucional y estatutario) tiene consecuencias vulneradoras de los derechos fundamentales de los diputados recurrentes, puesto que suponen una alteración que menoscaba sus posibilidades de actuación al modificar significativamente el régimen de adopción de acuerdos exigible para su aprobación.

Por todo lo expuesto, el acuerdo de la Mesa de 3 de noviembre de 2015, por el que se confirma el de 27 de octubre anterior, debió haber resuelto la inadmisión a trámite de la propuesta de resolución, en cuanto su tramitación vulneraba los preceptos constitucionales, estatutarios y reglamentarios señalados y, al no hacerlo, vulneró el derecho fundamental de los diputados y diputadas recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), en cuanto este derecho garantiza el mantenimiento en dichos cargos y funciones en condiciones de igualdad, sin perturbaciones ilegítimas y con los requisitos señalados en las leyes.

d) Se justifica la trascendencia constitucional del recurso señalando, en síntesis, que con él se procura la determinación del contenido y alcance del derecho fundamental

(art. 23.2 CE), pues afecta a principios y preceptos esenciales del orden constitucional de indudable importancia para la aplicación y eficacia general de la Constitución [art. 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)].

La demanda concluye con la súplica de que se dicte sentencia estimatoria en la que se declare, la nulidad del acuerdo de 3 de noviembre de 2015, de la Mesa del Parlamento de Cataluña, por el que se confirmó el acuerdo de la misma Mesa de 27 de octubre del mismo año, por violación de los derechos reconocidos en el art. 23.2 CE, reconociéndose asimismo el derecho fundamental de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalan las leyes, en cuanto este derecho garantiza el mantenimiento en dichos cargos y funciones sin perturbaciones ilegítimas y restableciéndose a los diputados recurrentes en la integridad de su derecho, mediante la declaración de que procede la inadmisión a trámite de la referida propuesta de resolución, así como mediante la declaración de nulidad de cualquier actuación posterior relacionada con la misma.

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

4. Por providencia de 5 de noviembre de 2015, el Pleno acordó 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 de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se decidió dirigir 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.

5. Mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 20 de noviembre de 2015, el Letrado del Parlamento de Cataluña compareció, en representación y defensa de dicha Cámara, solicitando se tuviera por personado al Parlamento y por aportada la documentación requerida.

6. Por providencia de 24 de noviembre de 2015, el Pleno convino en tener por personado y parte en el procedimiento al Letrado del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de la Cámara, con quien se entenderían las sucesivas 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 veinte días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que pudieran presentar las alegaciones que convinieran a su derecho.

7. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 22 de diciembre de 2015, el Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones, que es dable resumir 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 han podido ejercer su *ius in officium* a través de los representantes 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 que 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 Socialista. 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 al 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 que les representara en 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, esperar al trámite de investidura del Presidente de la Generalitat y a 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.

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 LOTC.

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 hallamos 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 el de 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 antice 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 estaría carente de motivación. Tras citar los arts. 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 205/1990 y 95/1994 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); esto es, se trata de una materia ajena a la competencia de la Cámara que, conforme al Estatuto de Autonomía y al propio Reglamento, exige una proposición de ley, algo muy diferente de una propuesta de resolución. La propuesta de ley tiene una tramitación distinta y, en la medida que afectaría al Estatuto, 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, pues 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 incurría 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 determinado pasaje de 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 lesionan 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. Por todo ello, la denuncia que se hace en la demanda de amparo de falta de motivación del acuerdo de 3 de noviembre de 2015 debe igualmente prosperar. 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.

8. Mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal el día 23 de diciembre de 2015 presentó sus alegaciones la representación actora, dando por reproducidos los fundamentos jurídicos de la demanda y suplicando se dictara sentencia en los términos solicitados en ella.

9. Por escrito registrado en el Tribunal el 11 de enero de 2016 presentaron sus alegaciones, en nombre y representación del Parlamento de Cataluña, los Letrados de la Cámara, los cuales pueden resumirse como sigue:

A) En unas consideraciones preliminares se señala que el presente recurso, al igual que los registrados con los números 6205-2015 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 inadmita a trámite una propuesta o iniciativa parlamentarias o se restrinje 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 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 LOTC 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 167/1986, 93/1995 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 pasajes de las SSTC 89/2005 y 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 para 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 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 voto, 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 (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 de las dificultades 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 40/2003).

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 LOTC, 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. Esto 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 LOTC. 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 manifestamente contraria a Derecho, manifestamente 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 normas 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 ésta 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 de 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 procedural 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 guirarse 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) 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 procedural 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. 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 concluye con la solicitud de que se dicte sentencia por la que se inadmita o se deniegue, en su caso, el amparo solicitado.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. Los demandantes de amparo son diputados del Parlamento de Cataluña integrados en el Grupo Parlamentario Socialista de dicha Cámara y dirigen su recurso contra el acuerdo de la Mesa de la Asamblea, de 3 de noviembre de 2015, por el que se confirmó la admisión a trámite –decidida por la misma Mesa el 27 de octubre del propio año– de la «propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales», presentada por dos grupos parlamentarios de la Cámara, y se desestimó, al tiempo, la petición de reconsideración que el Grupo Parlamentario Socialista planteó frente a aquel acuerdo inicial del 27 de octubre, petición ésta formulada con arreglo a lo previsto en el art. 38 del Reglamento de la Asamblea autonómica. De la lectura de la demanda se infiere, no obstante, que la impugnación formal de dicho acuerdo confirmatorio de 3 de noviembre afecta asimismo, inequívocamente, al acto confirmado.

Como en los antecedentes ha quedado expuesto, la demanda denuncia que se vulneró el derecho fundamental de los diputados demandantes enunciado en el art. 23.2 CE (y, de manera refleja, el derecho a participar de los ciudadanos a quienes representan: art. 23.1 CE), tanto porque aquel acuerdo de 3 de noviembre dio curso definitivo a una propuesta de resolución abiertamente contraria a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, como porque la denegación de la petición de reconsideración promovida por el grupo en que se integran se adoptó con infracción del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC, en lo que sigue), pues ni fue oída previamente la Junta de Portavoces ni la denegación misma fue motivada, exigencias, una y otra, que establece el art. 38.3 RPC.

Según queda también reflejado en los antecedentes, el Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso de amparo con alegaciones en esencia coincidentes con las de los demandantes de amparo, considerando que el recurso viene propiamente formulado por el Grupo Parlamentario Socialista y que la firma por el conjunto de todos los diputados integrantes del grupo es solo una manifestación de adhesión y conformidad con el mismo. La representación del Parlamento de Cataluña ha pedido la inadmisión del recurso o, en todo caso, su desestimación por entender que la queja que cabe llamar sustantiva en él

planteada desborda los límites de este proceso constitucional, pues con tal denuncia no se defiende un derecho propio de quienes demandan, sino que se promueve, más bien, una impugnación de un acuerdo parlamentario adoptado, precisamente, en atención al derecho fundamental de los grupos autores de la iniciativa cuestionada, solicitándose del Tribunal, junto a ello, una interpretación genérica del art. 23.2 CE que tampoco tendría cabida en este cauce. Por lo demás, la representación de la Cámara niega las infracciones reglamentarias que en la demanda se achacan a la tramitación tanto de la propuesta de resolución como de la petición de reconsideración, y argumenta, en todo caso, en contra de que tales supuestas irregularidades hubieran afectado al núcleo del derecho fundamental para el que se pide amparo.

El objeto de este recurso es similar al planteado en los recursos de amparo 6205-2015, por los diputados del Parlamento de Cataluña integrados en el Grupo Parlamentario de Ciudadanos, y 6207-2015, por los diputados del Parlamento de Cataluña elegidos en las listas electorales del Partido Popular, que han sido resueltos por las SSTS 107/2016 y 109/2016, de 7 de junio, respectivamente.

Por lo demás, 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 un 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 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, pero que la demanda pone de manifiesto que aquéllos sí alegan de manera directa la lesión del art. 23 CE respecto de los actos parlamentarios discutidos, la conclusión no puede ser sino que el derecho fundamental cobra protagonismo y no resulta posible pronunciarse sobre él con carácter liminar.

(ii) Entrando en temas de fondo, y al objeto de precisar con claridad el objeto de este recurso, debe rechazarse lo alegado, en primer lugar, frente a la negativa de la Presidenta del Parlamento a requerir informe jurídico de los letrados de la Cámara sobre la regularidad procedural y sustantiva de la propuesta de resolución admitida a trámite. En efecto, este informe de los servicios jurídicos se interesó inicialmente de la Mesa en el escrito de petición de reconsideración, de 27 de octubre de 2015, y, rechazada que fue tal solicitud, se instó lo mismo de nuevo por el presidente del Grupo Socialista ante la Presidencia de la Cámara el día 29 del propio mes. A este requerimiento respondió la Presidenta, en términos denegatorios, el siguiente día 30, negativa cuya reconsideración, en fin, pidió el mismo presidente del grupo mediante otro escrito de 2 de noviembre de 2015. Se dice en la demanda, sin mayor argumentación, que tales solicitudes se hicieron en defensa del *ius in officium* de los demandantes, con el que los recurrentes parecen poner en relación el

derecho de los diputados a contar con el «apoyo técnico» de los servicios de la Cámara (art. 5 RPC).

El Tribunal, sin perjuicio de cualesquiera otras posibles consideraciones sobre los hechos descritos, no enjuiciará esta denegación de la solicitud de informe jurídico, que en modo alguno puede imputarse, ni directa ni indirectamente, a los actos cuestionados o a su procedimiento de adopción.

La demanda también critica que se haya dado curso a la tan citada propuesta de resolución antes de la constitución de las comisiones de la Cámara, siendo así que, conforme al art. 164.2 RPC, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, debe acordar si las propuestas de resolución han de tramitarse ante la comisión competente o ante el Pleno. Cualquiera que sea el sentido constitucional de este reproche, no resulta adecuado despejarlo con ocasión del presente recurso por cuanto lo que se censura no trae causa, ni directa ni indirecta, de los actos examinados, sino de otro que no ha sido impugnado y que se adoptó con posterioridad a la interposición de la demanda de amparo; esto es, el acuerdo de la Mesa de 6 de noviembre de 2015 por el que, «oída la Junta de Portavoces», se remitió al Pleno la propuesta de resolución cuya admisión a trámite se discute aquí («Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» número 7, de 9 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 procedural, 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, se seguirá el orden inverso, considerando en primer lugar la queja relativa a la decisión de admisión por la Mesa de la propuesta de resolución.

3. El recurso denuncia que la propuesta de resolución controvertida nunca debió haber sido admitida a trámite por ser de entrada «absoluta y palmariamente incompatible con la Constitución, con el Estatuto de Autonomía de Cataluña ... y con los principios de cualquier Estado de Derecho» y por no acomodarse, de otra parte, a la configuración de este tipo de iniciativa parlamentaria en el art. 164.1 RPC, precepto con arreglo al cual, en lo que ahora interesa destacar, las propuestas de resolución del Parlamento buscan «impulsar la acción política y de gobierno» y «pueden dirigirse al Gobierno de la Generalidad o a la ciudadanía». La propuesta finalmente admitida, según la demanda, ni pretendería aquel objetivo (sino más bien «proclamar el inicio de un proceso de creación de un Estado independiente») ni tendría como destinatarios a los ciudadanos o al gobierno, este último por lo demás aún no formado.

La primera de estas dos censuras es compartida, en lo sustancial, por el Ministerio Fiscal; pero negada por la representación del Parlamento de Cataluña, que observa que con ellas se desborda o desconoce los límites de este proceso constitucional, al presentarse como una impugnación de carácter abstracto o general, frente al ejercicio de un derecho ajeno, y no en términos de defensa singular del derecho fundamental de los actores. Todas las partes, por lo demás, han tenido ocasión de hacer referencia en sus alegaciones a la STC 259/2015, de 2 de diciembre, dictada en un procedimiento de impugnación de disposiciones o resoluciones autonómicas [Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)], en la que el Tribunal juzgó y finalmente anuló, por inconstitucional, la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los

resultados electorales del 27 de septiembre de 2015». La Resolución así declarada inconstitucional y nula provino de la propuesta cuya admisión a trámite aquí se discute.

Procede ya entrar a examinar unos y otros argumentos:

a) La demanda sostiene que la Mesa debió inadmitir a trámite esta propuesta de resolución porque la misma no se atenía a la delimitación de tal figura o instrumento de acción parlamentaria contemplado en el art. 164.1 RPC. Con este reproche, se viene a plantear no una crítica del acuerdo impugnado por su contenido contrario a la Constitución, sino a su presentación formal pues la iniciativa —se aduce— ni se dirigió a los destinatarios que marca aquel precepto (gobierno o ciudadanía) ni tuvo la finalidad en él definida (impulso de la acción política y de gobierno). El Tribunal no ve en este alegato base alguna para apreciar que el derecho fundamental que se invoca (art. 23.2 CE) haya sido afectado. Aun aceptando que ese derecho fundamental pudiera traerse a colación para discutir la admisión a trámite por las Mesas de unas u otras iniciativas parlamentarias, es lo cierto que la propuesta aquí controvertida se acomodaba, en su presentación o formulación externa, y al margen ahora de su contenido, a los muy amplios términos con los que el repetido art. 164.1 RPC delimita esta figura. Basta esta constatación, recordando, como haremos de inmediato, la doctrina general del Tribunal sobre el limitado control que al efecto corresponde a las Mesas, para descartar que el derecho fundamental haya sido violado por lo que en este punto de la demanda se aduce.

b) Tampoco puede el Tribunal acoger, como pretensión de amparo, que la admisión a trámite de la repetida propuesta de resolución haya violado el derecho fundamental de los actores 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 actores (art. 23.2 CE). Este principio sólo consiente una muy limitada salvedad, pues en supuestos excepcionales pueden las Mesas inadmitir a trámite, sin daño para el derecho fundamental citado, las propuestas o proposiciones cuya contradicción a Derecho o inconstitucionalidad sean «palmarias y evidentes» (SSTC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2, y 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 tampoco se ha de pronunciar ahora, pues, aun configurado como deber constitucional de la Mesa tal poder de inadmisión en casos límite, su incumplimiento no depararía infracción 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 éste que no sólo 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 viene 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.

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». Los demandantes entienden que la denegación de que fue objeto su solicitud de que la Mesa reconsiderara la admisión a trámite de la propuesta de resolución aquí controvertida no se atuvió a ninguna de las dos últimas exigencias reglamentarias indicadas. En primer lugar, manifiestan que los portavoces, reunidos, a convocatoria de la Presidenta de la Cámara, el día 3 de noviembre de 2015, no lo fueron, pese a que otra cosa dijera esa convocatoria, en la condición de Junta de Gobierno, pues faltaba por designar el portavoz del grupo de los diputados elegidos en las listas presentadas por el Partido Popular, grupo pendiente de constituir y con plazo aún en curso para ello, de modo tal que, en realidad, la Mesa habría resuelto su solicitud de reconsideración sin oír previamente a una Junta de Gobierno reglamentariamente constituida. Y consideran asimismo, en segundo lugar, que la resolución denegatoria de 3 de noviembre de 2015 careció de motivación «en el momento de adoptarse», lo que habría supuesto una nueva infracción de aquel precepto reglamentario.

Una y otra conculcación quedan vinculadas en el recurso al derecho de los actores enunciado en el art. 23.2 CE, procediendo la demanda a invocar una amplia jurisprudencia constitucional de conformidad con la cual este derecho constitucional garantiza, en lo que ahora importa, no sólo 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. Todo ello, en la inteligencia, expresada por la doctrina constitucional, de que no cualquier infracción a los reglamentos parlamentarios podrá verse, sin más, como lesiva del derecho fundamental de referencia, lo que sólo sería de apreciar si la conculcación hubiera afectado al núcleo de los derechos y facultades del representante, a su *ius in officium*, afectación que aquí los demandantes afirman o dan, en todo caso, por supuesta. 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 que 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 anteriormente. 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», solicitud que correspondía resolver a la Mesa en los términos del antes transrito art. 38.3 RPC, que impone entre otras exigencias, las dos siguientes: la previa audiencia a la Junta de Portavoces y la motivación de la decisión final. A tal fin, la Presidenta de la Asamblea convocó, el 2 de noviembre de 2015, una reunión de dicha Junta a celebrar 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, invitación a la que aquellos diputados no se acogieron. Recibida aquella convocatoria, el presidente del Grupo Parlamentario Socialista 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 Socialista) argumentaron que la Junta no podía considerarse válidamente constituida porque aún no se habían formado todos los grupos, restando aun 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, interesándose por varios intervenientes la prórroga del plazo reglamentario para ello (art. 103 RPC), solicitud 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, que se incorporó a la comunicación de la resolución, el mismo día, al portavoz del Grupo Parlamentario Socialista.

B) La *ratio decidendi* que sustenta la solución de la queja suscitada reside en el siguiente fundamento: 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 de tales procedimientos será exigencia que cuenta con la garantía última del derecho enunciado en el art. 23.2 CE, siempre y en tanto que, claro es, los derechos de representación que a través de ellos se sustancien *ad casum* se integren o puedan ser encuadrados en el núcleo del *ius in officium* de los representantes. Así se deduce de la proyección de nuestra doctrina general sobre el art. 23.2 CE a este espacio de controversia interpretativa, pues tenemos dicho que la vulneración de los derechos de los representantes contenidos en ese derecho fundamental no se verifica con cualquier acto que infrinja el *estatus* jurídico aplicable, sino que, antes bien, «a estos efectos sólo 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 aquella lógica de conexión con las garantías y facultades del *ius in officium* será concebible una vulneración del art. 23.2 CE en razón de infracciones del procedimiento.

Para examinarlo en la presente controversia partiremos de algunas premisas plasmadas con continuidad en nuestros pronunciamientos pero 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 calidad de cámara de representación ostenta una posición institucional cardinal, que le es reconocida con fundamento constitucional y estatutario [arts. 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)].

a) Conforme a reiterada doctrina 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. A este contenido explícito del precepto ha ligado nuestra jurisprudencia, 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 (por todas, STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3), no pudiendo ser removido el cargo electo de los mismos 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, 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), recordándose a tal fin, 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 (por todas, STC 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 3). Y finalmente y respecto de cualquiera de esas dimensiones que hemos identificado como integrantes del derecho de participación política reconocido en el art. 23.2 CE –acceso, permanencia y ejercicio–, la garantía de su perfeccionamiento en condiciones de igualdad y de acuerdo con los requisitos que señalen las leyes (por todas, STC 298/2006, de 23 de octubre, FJ 6). Con ese fundamento señalamos 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 tantas otras, STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 5, y las allí citadas).

b) Expresando más sintéticamente la idea y aproximando tal doctrina a lo que ahora es objeto de controversia, tenemos dicho 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, tratándose de una facultad que pertenece a aquel 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 en todo trasladable ahora al Parlamento de Cataluña. Dijimos 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 *status*, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante (fundamento jurídico 3). Esta doctrina, que debe calificarse de 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 a reglamento, de tal facultad de los parlamentarios de constituirse en grupo conllevarán la consiguiente infracción del derecho de aquéllos enunciado en el art. 23.2 CE y, de manera refleja, el derecho de todos los ciudadanos, al que los primeros dan efectividad, a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (número 1 del mismo artículo).

En definitiva, el derecho de los diputados a constituir grupo parlamentario, así integrado en el derecho fundamental *ex artículo* 23.2 CE, aunque sólo lo sea en los términos que el reglamento de cada Cámara disponga, no puede ser desconocido por la asamblea sin menoscabar, al tiempo, aquel derecho fundamental, al formar 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 ese sentido, como resultado de lo anteriormente enunciado, y por estar relacionado con ello en términos de accesoriedad o, si se prefiere, de modo mediato, 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 éstos tienen, de

manera necesaria y como facultad también 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 ello responde, precisamente, 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) Con esas bases será ya posible 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), proceso de designación que sólo culminará cuando estén constituidos todos los grupos parlamentarios, incluido, eventualmente, el grupo mixto. Tal situación no podrá 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 y de los que, por lo demás, resultaba razonable presumir, dada su pertenencia política y electoral común, que se constituyeran en grupo específico. 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 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 o, si se quiere, a sus miembros, no a unos u otros portavoces. En suma, la Junta no fue oída, ni los grupos pudieron debidamente desplegar la función que se les atribuye, a través de sus portavoces, en el procedimiento. 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 repetido 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 lo alegado frente a la demanda por la representación del Parlamento de Cataluña sobre la comunicación de la convocatoria de la Junta de Portavoces a los diputados que no se habían aún constituido en grupo parlamentario, por si querían enviar un representante a la reunión. Bastará señalar que 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.

De lo razonado, es dable deducir 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. Es este trámite un elemento central del procedimiento de la reconsideración que posee en este caso, además, una conexión inmediata con aquella facultad del *ius in officium*: la facultad de los representantes de constituir grupos parlamentarios conforme a los plazos reglamentarios, la de designar, sucesivamente, sus portavoces o representantes y la 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, deparó 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 don Miquel Iceta Llorens, doña Eva María Granados Galiano, don Rafael Bruguera Batalla, don Carles Castillo Rosique, doña Assumpta Escarp Gibert, don Pol Gibert Horcas, doña Rosa María Ibarra Ollé, doña Eva María Martínez Morales, don Raúl Moreno Montaña, doña Marta Moreta Rovira, doña Esther Niubó Cidoncha, don Òscar Ordeig i Molist, don Ferran Pedret i Santos, don David Pérez Ibáñez, doña Alicia Romero Llano y don Jordi Terrades i Santacreu, 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 Orihuela.—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.