

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- 6837** *Pleno. Sentencia 109/2016, de 7 de junio de 2016. Recurso de amparo 6207-2015. Promovido por los diputados del Parlamento de Cataluña elegidos en las listas electorales del Partido Popular en relación con diversos acuerdos de la Mesa de la Cámara respecto de los acuerdos adoptados por la Mesa del Parlamento de Cataluña 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 6207-2015, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal en nombre y representación de don Xavier García Albiol, don José Enrique Millo i Rocher, don Santiago Rodríguez i Serra, doña Andrea Levy Soler, don Alejandro Fernández Álvarez, doña María José García Cuevas, doña Esperanza García González, don Juan Bautista Milian Querol, don Alberto Villagrassa Gil y doña Marisa Xandri Pujol, todos ellos diputados del Parlamento de Cataluña, asistidos por el Letrado don Alberto Durán Ruiz de Huidobro, contra los siguientes actos: Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 27 y 28 de octubre de 2015; Acuerdo de la Presidenta del mismo Parlamento, de 2 de noviembre de 2015 y, por último, Acuerdos de la Mesa del propio Parlamento, de 3 de noviembre de 2015. Han comparecido y formulado alegaciones el Ministerio Fiscal y los Letrados del Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Presidente, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 4 de noviembre de 2015, el Procurador de los Tribunales don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal promovió recurso de amparo en nombre y representación de don Xavier García Albiol, don José Enrique Millo i Rocher, don Santiago Rodríguez i Serra, doña Andrea Levy Soler, don Alejandro Fernández Álvarez, doña María José García Cuevas, doña Esperanza García González, don Juan Bautista Milian Querol, don Alberto Villagrassa Gil y doña Marisa Xandri Pujol, todos ellos diputados del Parlamento de Cataluña elegidos en su día en las listas presentadas por el Partido Popular. El recurso de los demandantes, asistidos por el Letrado don Alberto Durán Ruiz de Huidobro, se dirige contra los siguientes actos: en primer lugar, contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 27 de octubre

de 2015, por el que se admite a trámite la «propuesta de resolución sobre el inicio de un proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales» presentada por los grupos parlamentarios de Junts pel Sí (JxSí) y Candidatura d'Unitat Popular (CUP); en segundo lugar, contra el acuerdo de la misma Mesa, de 28 de octubre de 2015, por el que se acuerda la tramitación de la referida propuesta de resolución por el procedimiento de urgencia; en tercer lugar, contra el acuerdo de 2 de noviembre del mismo año, de la Presidenta del Parlamento de Cataluña, por el que se convoca la Junta de Portavoces para el siguiente día 3, a las 10:15 horas, y, por último, contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 3 de noviembre de 2015, por los que, respectivamente, se desestiman escritos de petición de reconsideración presentados por grupos parlamentarios y se acuerda abrir trámite de enmiendas sobre aquella propuesta de resolución.

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

a) El 27 de octubre de 2015 los portavoces de los grupos parlamentarios JxSí y CUP presentaron una propuesta de resolución para su debate en el Pleno del Parlamento de Cataluña por el procedimiento de urgencia «sobre el inicio de un proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales». El texto de dicha propuesta, en la transcripción que la demanda incorpora, es el siguiente:

«A la Mesa del Parlament.

Jordi Turull i Negre y Marta Rovira i Vergés como presidente y portavoz del GP de Junts pel Sí, y Antonio Baños Boncompain y Anna Gabriel i Sabaté, como presidente y portavoz del GP de la candidatura d'unitat popular, de acuerdo con lo establecido en los arts. 164 y 165 del Reglamento del Parlamento, presentan la propuesta de resolución siguiente para que sea sustanciada ante el Pleno del Parlamento por el procedimiento de urgencia. A los efectos, solicitamos a la vez que sea convocada con carácter de urgencia la Junta de Portavoces.

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

PROPIUESTA DE RESOLUCIÓN

El Parlamento de Cataluña:

Primer.-Constata que el mandato democrático obtenido en las pasadas elecciones del 27 de septiembre del 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 la apertura 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 efectivas estas declaraciones.

Quinto.-Considera pertinente iniciar en el plazo máximo de treinta días la tramitación de las leyes de 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, a quien considera deslegitimado y sin competencia a raíz de 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 manera que permita el apoderamiento 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 puedan estar afectados por decisiones de las instituciones del Estado Español.

Noveno.–Declara la voluntad de inicio de negociaciones con el fin de hacer efectivo el mandato democrático de creación de una 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) Tal propuesta fue admitida a trámite por la Mesa del Parlamento el 27 de octubre de 2015 [arts. 164 y ss. del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC en lo sucesivo)], acordando la misma Mesa, el siguiente día 28 de octubre, su tramitación por el procedimiento de urgencia. En esta última fecha, los grupos parlamentarios de Ciutadans y Socialista presentaron sendos escritos de reconsideración de dichos acuerdos de la Mesa, conforme al art. 38 RPC. Los diputados ahora recurrentes en amparo, no constituidos aún en grupo parlamentario, se adhirieron a título individual a dichos escritos. Con fecha 2 de noviembre de 2015, la Presidenta del Parlamento convocó la Junta de Portavoces para el siguiente día, con el único punto del orden del día de recabar el criterio de los portavoces respecto de los escritos de reconsideración antes referidos. El día 3 de noviembre –se indica en la demanda– la reunión de portavoces acordó declararse constituida como Junta de Portavoces, pasando a debatir aquel único punto del orden del día. En la misma fecha, la Mesa dio por cumplido el trámite de audiencia a la Junta de Portavoces, desestimó los escritos de reconsideración, confirmando la admisión a trámite de la propuesta y su tramitación por el procedimiento de urgencia y abriendo plazo para la presentación de enmiendas.

c) Reseña a continuación la demanda que el Parlamento de Cataluña celebró su sesión constitutiva el 26 de octubre de 2015 y que, conforme al art. 26.4 RPC, los grupos parlamentarios tienen un plazo de ocho días hábiles para constituirse, contados desde el 27 de octubre, plazo que vencería el 5 de noviembre y que se prorrogaría hasta las 9:30 horas del siguiente día 6 en virtud de los arts. 102 y 103 RPC y conforme al acuerdo adoptado por la Mesa en sus normas de funcionamiento aprobadas el 27 de octubre de 2015. Observan los demandantes que, a la fecha de presentación de este recurso de amparo, no tienen formado grupo parlamentario, pese a lo cual la Presidenta convocó una Junta de Portavoces el día 2 de noviembre de 2015 para el siguiente día 3, con el orden del día ya dicho. Se dice también en la demanda que la Presidenta, «[s]abiendo lo incorrecto de su actuación», dirigió escrito a los hoy demandantes invitándoles a enviar un representante a la Junta convocada. La reunión de portavoces decidió, se dice en la demanda, autoconstituirse en Junta de Portavoces, aunque no hubiera vencido el plazo para la constitución de grupos y los recurrentes no hubieran ejercido aún ese derecho y procedió a debatir sobre las pretensiones de reconsideración presentadas. Tras la reunión de la Junta, la Mesa se reunió esa misma mañana para resolver las peticiones de reconsideración, al entender que la Junta de Portavoces había sido oída de conformidad con lo dispuesto en el art. 38.3 RPC.

3. La fundamentación en Derecho de la demanda de amparo puede ser resumida como sigue:

a) Tras referirse al cumplimiento de los requisitos procesales, señalan los demandantes que la propuesta de resolución admitida a trámite por la Mesa del Parlamento es contraria a Derecho e inconstitucional de forma palmaria y evidente, pues de modo notorio y grosero pretende el establecimiento de una Cámara con poderes ilimitados e incita a la desobediencia frente a nuestro sistema constitucional de convivencia. La propuesta es de clara y total ruptura con el ordenamiento constitucional y estatutario, al

autoproclamar al Parlamento como depositario de una soberanía catalana que, en tanto que expresión de un poder constituyente, procedería a declarar dicho proceso, estableciéndose como único poder *de facto* en Cataluña y anulando todos los demás. El Parlamento de Cataluña y su Mesa carecen de cualquier legitimidad al margen de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC, en lo sucesivo), de modo que la propuesta ignora y excluye los fundamentos básicos de nuestro sistema constitucional, como son la democracia representativa, la soberanía nacional, la monarquía parlamentaria, el principio de legalidad, la división de poderes, la seguridad jurídica y el sistema autonómico.

Se argumenta a continuación la obligación de la Mesa de inadmitir las iniciativas que vulneren de forma palmaria y evidente la Constitución y el Derecho, pues ante este ataque frontal contra la legitimidad democrática del Parlamento no puede la Mesa escudarse en que su labor se ha de limitar a una mera comprobación de los requisitos formales de las propuestas de resolución. En una situación como la que nos ocupa, la Mesa tiene la facultad de inadmitir de plano la iniciativa, afirmación junto a la que se citan las SSTC 205/1990, 95/1994 y 88/2012, así como el ATC 135/2004. Nos encontramos ante un supuesto primario o previo de control de la Mesa de cualquier asamblea legislativa cuando se presentan ante ella iniciativas que de forma grosera van en contra de la Constitución y del Estado del Derecho, haciéndose notar que la propia Mesa del Parlamento ha rechazado, en legislaturas anteriores, iniciativas cuyo contenido era evidentemente contrario al Estado de Derecho. Se deja constancia, también, de que la Mesa no podría dar en tales casos ninguna tramitación parlamentaria, al no existir cauce procedural para ello. La Mesa del Parlamento no solo tiene la facultad de inadmitir de plano cualquier iniciativa manifiestamente inconstitucional, sino que tiene además la obligación de proteger la supremacía constitucional, fuente exclusiva de los poderes de la Cámara representativa. Cabe aquí aplicar por analogía la línea jurisprudencial que reconoce la obligación de la Mesa en orden a valorar el contenido material de las iniciativas e inadmitir aquellas que no guarden un mínimo de conexión material con la iniciativa que tratan de modificar (se citan las SSTC 119/2011, 136/2011 y 209/2012). Al igual que en la jurisprudencia que se evoca, la admisión a trámite de esta iniciativa también vulnera el ejercicio de la función representativa (art. 23 CE).

En efecto, al admitir a trámite esta iniciativa la Mesa estaría vulnerando el art. 23 CE al alterar la propia naturaleza de este derecho fundamental de representación política y los derechos y facultades, en este caso, de los Diputados del Parlamento de Cataluña. Cita la demanda, a este respecto, la STC 42/2014, que reconoció expresamente el carácter jurídico de la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, respecto de la cual la que ahora nos ocupa supone un paso cuantitativo superior, pues, a diferencia de aquella, la actual atribuye al Parlamento poderes ilimitados, al margen de cualquier otro poder del Estado. Dicho esto, se recuerda que la jurisprudencia constitucional reitera que el derecho recogido en el art. 23.2 CE es de configuración legal y que incluye no solo el derecho de los ciudadanos a acceder a cargos públicos, sino el de mantenerse en ellos sin perturbaciones ilegítimas y siempre de conformidad con lo que la ley disponga, sin constreñir la naturaleza misma del derecho de representación (SSTC 36/1990, 220/1991 y 38/1999, entre otras). Este derecho fundamental se conforma de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en las leyes que la desarrollan. En casos anteriores, el Tribunal Constitucional ha resuelto en amparo supuestos en los que las mesas inadmitían determinada iniciativa, pero en el caso actual es la calificación de la Mesa la que modificaría sustancialmente la naturaleza de la representación recogida en el art. 23 CE, en la medida en que la admisión a trámite de la propuesta objeto del presente recurso supone la posibilidad de debatir sobre si dicho derecho fundamental supera la propia configuración que establecen la Constitución y la legalidad vigente. Tanto el sufragio activo como el pasivo han de ejercerse dentro del marco constitucional y con el alcance previsto en la Constitución, de modo que una resolución o declaración de radical ruptura con el marco constitucional por parte de un representante estaría vulnerando no solo el derecho de sufragio activo de los electores, sea cual sea su opinión política, sino también el pasivo del propio representante a acceder

al cargo público representativo (se cita la STC 101/1983). Por lo tanto, la posibilidad de debatir sobre el carácter constituyente o no del Parlamento de Cataluña constituido de conformidad con la legalidad vigente supone una manifiesta extralimitación de sus propias funciones y de la propia naturaleza del derecho fundamental de configuración legal derivado del art. 23 CE. No solo la resolución sería, en su caso, contraria al ordenamiento jurídico, sino que el propio debate estaría violentando la naturaleza del art. 23 CE, pues no cabe modificar dicha naturaleza, mediante una declaración de carácter jurídico, al margen de los cauces constitucionales y legales establecidos (se cita la STC 40/2003).

b) El art. 23 CE queda también infringido como consecuencia de una tramitación de las peticiones de reconsideración en contra de las disposiciones reglamentarias, vulnerándose los derechos y facultades de los diputados a constituir grupo parlamentario. Se cita el art. 38 RPC, en el que se regula la reconsideración de una decisión de la Mesa por el grupo parlamentario que discrepe de ella, solicitud que se ha de resolver en plazo de cuatro días por la propia Mesa, oída la Junta de Portavoces, Junta que está constituida por los portavoces de cada grupo parlamentario y presidida por el presidente del Parlamento (art. 35.1 RPC). Los grupos parlamentarios, a su vez, han de constituirse en el plazo de ocho días hábiles, a contar desde el día siguiente al de la constitución del Parlamento (art. 26.4 RPC), constitución que tuvo lugar en sesión del día 26 de octubre de 2015, de modo que aquel plazo de ocho días vencería, conforme al art. 102 RPC, el 5 de noviembre, admitiéndose su prórroga hasta las 9.30 horas del siguiente día conforme a las propias normas de funcionamiento que la Mesa se dio en su reunión del día 27 de octubre.

Un órgano cuyos miembros aún no se han designado, por no haber transcurrido el plazo reglamentario para ello, no puede convocarse lícitamente de acuerdo con las propias reglas del juego parlamentario y, en consecuencia, la convocatoria antes de la terminación del plazo para la designación de portavoces supone que la Junta que los reúne no puede en ningún caso ejercer las funciones que le confiere el Reglamento del Parlamento de Cataluña. Sin embargo, no solo la presidencia de la Cámara decidió convocar la Junta para el día 3 de noviembre a las 10:15 horas, sino que, además, la Mesa del Parlamento decidió considerar que dicha Junta había sido oída a los efectos del art. 38.3 RPC, procediendo a continuación a desestimar las peticiones de reconsideración presentadas. La convocatoria de una supuesta Junta dirigida a los portavoces designados antes de que transcurra el plazo reglamentario para la constitución de los grupos parlamentarios estaría, en primer lugar, ignorando a los diputados que aún no se han constituido en grupo y ello a pesar de que tal constitución supone un elemento fundamental del núcleo de representación política de los diputados recogido en el art. 23.2 CE (se citan las SSTC 64/2002 y 141/2007). Los diputados recurrentes, no constituidos aún en grupo parlamentario, se han visto privados de su legítima representación y de la defensa de su posición en la Junta, a pesar de que dichos diputados gozan aún de varios días hábiles para poder constituirse en grupo, lo que no se compensa con la invitación a estos mismos diputados para que designen un representante que pueda asistir y participar en la reunión. Dicha invitación constituye un reconocimiento implícito por la presidencia de la Cámara de la irregularidad del procedimiento que pone a los diputados elegidos en las listas del Partido Popular en una situación de clara inferioridad respecto del resto de los diputados, a cuyo efecto cita la demanda la STC 64/2002. En segundo lugar, al no esperar a la formación lícita y reglamentaria de la Junta de Portavoces, la Mesa ha decidido incumplir de forma manifiesta el propio procedimiento reglamentario (art. 38.3 RPC), ignorando, por tanto, la audiencia de la Junta de Portavoces, que solo se puede considerar como tal si está lícitamente constituida y convocada para poder decidir sobre el fondo de las peticiones de reconsideración. En otras palabras, la convocatoria no es de una Junta de Portavoces legítima, de acuerdo con el art. 35 RPC, y carecería, en consecuencia, de sus facultades, no cumpliéndose por lo tanto el requisito de ser oída la Junta de Portavoces y sin que pueda la Mesa resolver definitivamente las peticiones de reconsideración. Este vicio no puede ser subsanado mediante una declaración de la mayoría de los integrantes de la reunión autoproclamándose como Junta de Portavoces, lo que constituye otra más de las irregularidades de este procedimiento. Antes de que transcurra el plazo reglamentario de

constitución de los grupos parlamentarios no cabe convocar un órgano compuesto, justamente, por los portavoces de los mismos. Esta vulneración de las reglas del procedimiento reglamentario por parte de la presidencia y de la propia Mesa constituye una lesión palmaria del derecho enunciado en el art. 23.2 CE (se cita, al efecto, la STC 227/2004).

La arbitrariedad de la Mesa y de su presidenta llevan, por lo tanto, a la lesión del derecho fundamental de los recurrentes al ejercicio, en condiciones de plenitud e igualdad, del derecho de representación política (art. 23.2 CE).

c) La demanda argumenta la especial transcendencia constitucional del recurso [art. 50.1 b) LOTC] por referencia a que los acuerdos recurridos ignoran la propia existencia de la Constitución, su aplicación y su eficacia, de forma palmaria y evidente, y en la consideración de que dichos acuerdos modifican sustancialmente el contenido del art. 23 CE, al atribuir a los miembros del Parlamento de Cataluña un carácter constituyente de facto, absolutamente contrario al derecho de representación política. Asimismo se vulnera el derecho de los recurrentes a formar grupo parlamentario, para lo que es relevante el respeto a las formalidades existentes al efecto.

Se concluyó solicitando que se dictara Sentencia estimatoria del recurso en la que se declarara la vulneración del art. 23 CE y se anularan los acuerdos recurridos. En otrosí, al amparo del art. 56.6 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se solicitó la suspensión inaudita parte, previa a la admisión del recurso, de los actos recurridos, por concurrir un supuesto de urgencia excepcional (se citan los AATC 16/2011 y 125/2003, entre otras resoluciones). De no adoptarse tal medida, el amparo perdería su finalidad de forma evidente, ya que la deliberación y votación plenaria de la propuesta de la resolución se ha anunciado para el 9 de noviembre. Por lo demás, ningún perjuicio se irroga al interés público por la suspensión, siendo más bien el interés general de España el que resultaría dañado por la no suspensión.

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

5. Por providencia del Pleno de 5 de noviembre de 2015 se acordó admitir a trámite el presente 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 suscitado trasciende del caso concreto, planteando una cuestión jurídica de relevante y general 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 acordó se dirigiera atenta comunicación al Parlamento de Cataluña a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones parlamentarias correspondientes a los acuerdos impugnados, acompañándose a la mencionada comunicación copia de la demanda, a efectos de la personación de la Cámara en el indicado plazo.

6. Por Auto del Pleno 190/2015, de 5 de noviembre, se acordó denegar la suspensión de las resoluciones impugnadas.

7. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 20 de noviembre de 2015, compareció el Letrado del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de dicha Cámara, y solicitó se tuviera por presentado este escrito y los documentos que lo acompañan, teniéndose por personado al Parlamento de Cataluña en el recurso de amparo.

8. Por providencia del Pleno de 24 de noviembre de 2015 se acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Letrado del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de la Cámara, 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 diez días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que puedan presentar las alegaciones que a su derecho convengan.

9. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 22 de diciembre de 2015, presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal. Pueden resumirse como siguen:

a) Tras exponer los antecedentes del presente recurso de amparo, desarrolla el Ministerio Fiscal los fundamentos de Derecho de sus alegaciones, observando, en primer lugar, que cuando se tomaron los acuerdos de los días 2 y 3 de noviembre de 2015 no había terminado el plazo para que las formaciones políticas pudieran constituirse en grupo parlamentario con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 26.4), pues, habiéndose constituido el Parlamento el 26 de octubre anterior, los recurrentes tenían plazo a tal efecto hasta el día 5 de noviembre, prorrogable hasta el siguiente día 6 a las 9:30 horas. Tras citar los arts. 81.2 y 35.2 RPC, se observa que el señalamiento por la Presidenta del Parlamento de Cataluña del orden del día para la sesión a celebrar el 3 de noviembre de 2015 sobre el debate de reconsideración planteado adolece del vicio de falta de audiencia a la Junta de Portavoces, en la medida en que esta no estaba íntegra y válidamente constituida. Observa también el Ministerio Fiscal, con cita del art. 164.2 RPC, que el mismo déficit procedimental se advierte en cuanto a la tramitación ante el Pleno, pues la Junta de Portavoces no estaba íntegramente y válidamente constituida. Este vicio no puede ser subsanado por el hecho de que se declare como Junta de Portavoces la mayoría de sus integrantes, pues la Junta se debe convocar cuando haya transcurrido el plazo para formar grupo parlamentario y estar designados los portavoces de los respectivos grupos, de manera que antes no debió convocarse la sesión de la Mesa de la Cámara a la que le es preceptiva la audiencia de la Junta de Portavoces para resolver sobre las peticiones de reconsideración. No se debió convocar una Junta de Portavoces que no estaba válidamente constituida, por lo que se quebrantaron las reglas parlamentarias, pues faltaba la designación de un portavoz de un grupo parlamentario, por lo que a los recurrentes, como futuro grupo parlamentario, se les priva de la posibilidad de solicitar la reconsideración del acuerdo de admisión de la propuesta de resolución y de ser oídos en la Junta de Portavoces. Tras citar los arts. 37.3 e), 38.1, 38.3 y 35.1 RPC, se señala que el modo de proceder de la Mesa de la Cámara ha imposibilitado la debida constitución de la Junta de Portavoces y la audiencia de la misma en el trámite de resolución por la Mesa de las peticiones de reconsideración. A esta conclusión no se opone que la Mesa invitara a los diputados del Partido Popular a designar un representante para la sesión del día 3 de noviembre de 2015, señalando ahora el Ministerio Fiscal que el diputado de dicho partido que asistió a la sesión de la Mesa de 3 de noviembre de 2015 manifestó que las adhesiones a las peticiones de reconsideración se hicieron a título particular y no como grupo parlamentario y denunció la irregularidad que se producía en la Junta de Portavoces, cuya audiencia no podía tenerse por válidamente celebrada. La Mesa debió esperar para pronunciarse sobre tales peticiones a que los diputados del Partido Popular constituyeran grupo parlamentario y se designara un portavoz que se integrara en la Junta. Es más, si bien la Mesa puede admitir a trámite la propuesta de resolución, le es exigible igualmente oír a la Junta de Portavoces para acordar su tramitación por el Pleno o en Comisión (art. 164.2 RPC). En consecuencia, debió la Mesa, una vez más, esperar a la constitución de las correspondientes comisiones legislativas (art. 59 RPC). De nuevo la Mesa de la Cámara desconoce el Reglamento, pues debió esperar a la debida constitución de la Junta de Portavoces y no aprobar que la propuesta se tramitara por el Pleno (art. 164.2 RPC). Lo que el Reglamento imponía a la Mesa era esperar a la investidura del Presidente de la Generalitat y a la designación por el Pleno de las Comisiones (arts. 47, 59 y 146 RPC), mucho más cuando la vigencia del Parlamento viene condicionada a que pueda ser elegido y designado un presidente en el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura. La Presidenta de la Mesa, al acordar el 2 de noviembre de 2015 como orden del día la celebración de la sesión de la Mesa con audiencia de la Junta de Portavoces, y la Mesa de la Cámara, al resolver el 3 de noviembre sobre las solicitudes de reconsideración, privaron a los recurrentes del derecho de

constituirse en grupo parlamentario y designar portavoz, así como de poder formular la reconsideración de los acuerdos aquí impugnados e impidieron la participación activa de los recurrentes en la sesión de 3 de noviembre de 2015 como grupo parlamentario. Por tanto, la Presidenta de la Cámara y la Mesa ignoraron los plazos que los recurrentes tenían para constituirse en grupo parlamentario (art. 26.4 RPC) y designar portavoz en la Junta de Portavoces (art. 35.1 RPC) y al proceder así desconocieron lo previsto en los arts. 38 y 35.1 RPC, lo que vulneró el derecho de los recurrentes reconocido en el art. 23.2 CE.

b) El Tribunal Constitucional ha declarado (STC 141/2007) que la facultad de constituir grupo parlamentario pertenece al núcleo de la función representativa de los diputados y en esta ocasión dicha facultad se ha visto gravemente afectada no porque se impidiera a los recurrentes la formación de grupo (que, conforme al art. 26 RPC, podrían constituir), sino porque para realizar los actos que les permitieran impugnar el Acuerdo de 27 de octubre de 2015 y solicitar, por tanto, su reconsideración, así como para formar parte de la Junta de Portavoces y, en consecuencia, ser oídos sobre dichas peticiones, era necesario que formalmente se hubieran constituido en grupo parlamentario. Sin embargo, se llevaron a cabo por la Presidenta de la Cámara y por la Mesa una serie de actos que han ocasionado a los recurrentes un trato desigual respecto del resto de los demás grupos parlamentarios y diputados de la Cámara al no poder ejercer como grupo sus derechos, en contra del art. 32 RPC, conforme al cual todos los grupos parlamentarios, con las excepciones establecidas por el Reglamento, gozan de los mismos derechos. Estos actos de la Presidencia y de la Mesa se concretan en el acuerdo de 2 de noviembre de 2015, por el que se acordó la audiencia a la Junta de Portavoces para resolver sobre las peticiones de reconsideración del Acuerdo de 27 de octubre de 2015, la audiencia a una Junta de Portavoces, en sesión de 3 de noviembre de 2015, sin estar designado un portavoz por los diputados recurrentes, pues se hallaban en plazo para poder constituirse en grupo parlamentario, lo que ha supuesto que se vieran privados de la posibilidad de formular petición de reconsideración contra el Acuerdo de 27 de octubre de 2015 y ser oídos como miembro de la Junta de Portavoces en la sesión de la Mesa de 3 de noviembre de 2015 sobre las reconsideraciones formuladas frente al anterior acuerdo, y en el Acuerdo de 3 de noviembre por el que se resuelve sobre las peticiones de reconsideración de los grupos parlamentarios Ciudadanos y Socialista. Por ello, si reglamentariamente era necesario que los recurrentes estuvieran constituidos en grupo parlamentario para poder participar y ser escuchados en los trámites de los acuerdos que se impugnan y, en su caso, impugnar el acuerdo de 27 de octubre de 2015, al privarles del plazo para constituirse en grupo y llevar a cabo una serie de trámites de la propuesta de resolución y privarles, así, de voz en la Junta de Portavoces se les ha desposeído de la facultad de poder ejercer los derechos que como grupo parlamentario les correspondían frente a la tramitación de la propuesta de resolución combatida y por eso se les ha vulnerado como diputados a formar grupo su derecho a la igualdad de trato y por ende el derecho a participar en los asuntos públicos en condición de igualdad y en los términos legalmente establecidos. La Mesa debió esperar a su constitución y posteriormente resolver sobre la reconsideración que el citado grupo pudiera hacer respecto del acuerdo por el que se admitía a trámite la propuesta de resolución. Al no hacerlo así vulneró el *ius in officium* del grupo parlamentario. Se citan las STC 141/2007 y 227/2004.

c) Sobre la constitucionalidad de la propuesta de resolución admitida a trámite por el Acuerdo de 27 de octubre de 2015 se refiere el Fiscal a la STC 259/2015, que declaró la inconstitucionalidad de la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, del Parlamento de Cataluña, transcribiendo pasajes de la misma y concluyendo en que, dada la coincidencia entre la Resolución de 9 de noviembre de 2015 y la propuesta controvertida de la que trae causa, puede afirmarse que el contenido de tal propuesta es inconstitucional y antiestatutario, en cuanto desconoce los preceptos constitucionales y estatutarios que la Sentencia declara vulnerados.

Ahora bien, en el presente recurso de amparo nos hallamos en un momento de la tramitación parlamentaria de una iniciativa aún no sometida a debate y votación y no

estamos en un procedimiento destinado al análisis de la constitucionalidad de una resolución parlamentaria. No es el recurso de amparo un trámite adecuado para pronunciarse sobre la constitucionalidad de una iniciativa parlamentaria aún no debatida y que, en este caso, se ha traducido en la Resolución 1/IX, declarada inconstitucional por este Tribunal. Tras reproducir pasajes del ATC 135/2004, señala el Ministerio Fiscal que la demanda parece 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. Con arreglo a la jurisprudencia constitucional, el remedio del recurso de amparo para valorar la inconstitucionalidad de la propuesta parlamentaria convertiría al mismo en un remedio jurisdiccional preventivo con el que se anticiparía la defensa del orden constitucional, citándose, asimismo, el Auto de 5 de noviembre de 2015, dictado en este mismo procedimiento, por el que se denegó la solicitud de suspensión de las resoluciones impugnadas. El recurso de amparo es ajeno a la valoración de la constitucionalidad de una iniciativa parlamentaria que aún no se ha traducido en una norma con efectos jurídicos. No cabría un pronunciamiento de inconstitucionalidad vía recurso de amparo, pero sí un pronunciamiento sobre si la actuación de la Mesa ha respetado los trámites y mandatos del Reglamento del Parlamento de Cataluña y, por ende, el derecho fundamental del art. 23.2 CE. Se cita, asimismo, la STC 90/1985.

d) En relación con la facultad de calificación o admisión o no a trámite de las iniciativas parlamentarias por las Mesas de las Cámaras y respecto del derecho fundamental del art. 23.2 CE, cita el Fiscal la STC 23/2015 y reproduce por extenso pasajes de esta resolución, así como del ATC 86/2006. Sobre la base de la jurisprudencia así evocada, y tras transcribir el art. 164 RPC, se refiere también a las SSTC 205/1990, 95/1994, 12/1995 y 38/1999, observando que acuerdos semejantes al de la Mesa del Parlamento de Cataluña ahora cuestionados han sido analizados y fiscalizados vía amparo, si bien a raíz de la inadmisión de propuestas, mientras que en el caso presente se trata de la impugnación de la admisión a trámite de una iniciativa parlamentaria. Observa el Fiscal que esta función de control material es inevitable cuando la iniciativa parlamentaria, como la discutida aquí, perturbaría de modo evidente el orden constitucional. Nada le impide y sí obliga, por el contrario, a la Mesa calificar materialmente la propuesta, 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. Tras citar las SSTC 119/2011, 27/1981 y 274/2000, indica el Ministerio Fiscal que la Mesa está legitimada para rechazar aquellas iniciativas parlamentarias que de manera grosera y palmaria sean contrarias a la Constitución. Así era en el caso actual y, sin embargo, la Mesa omitió tal examen liminar, pese a ser groseramente contraria a la Constitución una propuesta cuya finalidad es declarar la independencia de Cataluña, desconectarse de la Constitución y del ordenamiento, negar legitimidad al Tribunal Constitucional y al resto de las instituciones del Estado. La lealtad constitucional le imponía a la Mesa rechazar la admisión de la propuesta de resolución.

El procedimiento de reforma constitucional (arts. 166 y 168 CE) permite que el Parlamento de Cataluña interese del Gobierno un proyecto de modificación constitucional o que tramite una propuesta de ley para proponer al Congreso de los Diputados un cambio constitucional (arts. 87. 1 y 2 y 168 CE y art. 173 EAC). 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 a consideración del titular de la soberanía (art. 2 CE), esto es, se trata de un contenido ajeno a la competencia de la Cámara que, conforme al Estatuto de Autonomía de Cataluña y al Reglamento del Parlamento de Cataluña, exige una proposición de ley, algo muy diferente de una propuesta de resolución. La propuesta de ley tiene una diferente tramitación que la propuesta de resolución y respecto de aquella, entre otros extremos, cabe la posibilidad de que por los grupos parlamentarios se solicite dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, posibilidad que se sustrae a los grupos y diputados con la tramitación como propuesta de resolución de una iniciativa parlamentaria

que choca frontalmente con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Además, el grupo parlamentario socialista interesó de forma reiterada de la Presidenta del Parlamento un informe de los servicios jurídicos de la Cámara sobre la constitucionalidad y estatutariedad de la propuesta de resolución, lo que denegó la Presidencia.

La propuesta de resolución, coincidente con la Resolución 1/XI, es inconstitucional, propugna un nuevo orden al margen de la Constitución, lo que necesariamente pasaría por el respeto a los procedimientos para su reforma (art. 168 CE), desborda los límites impuestos por la Constitución y por el Estatuto de Autonomía de Cataluña y con su tramitación se hurta a los parlamentarios el procedimiento legalmente establecido y se les impide, por ello, el ejercicio de sus funciones, ya que la vía parlamentaria tiene un trato diferente (art. 166 y ss. CE), en cuanto exigiría un acuerdo mediante el que la Comunidad Autónoma ejercitara su competencia de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, además de sustraer a las Cortes y al órgano de la soberanía, el pueblo español, las decisiones que les corresponden vía jurisdiccional, dado que la propuesta de creación de un Estado catalán independiente implicaría la intervención de órganos diversos, estatales y autonómicos, e incluso directamente del electorado español. Los acuerdos de la Mesa de calificación del documento como propuesta de resolución y de admisión a trámite del mismo habrían desconocido el ámbito de funciones de la Cámara (art. 61 EAC). Nuestra Constitución no impone un sistema de democracia militante y ampara las libertades de expresión e ideológica y la promoción de proyectos políticos no compatibles con ella (SSTC 48/2003 y 103/2008), pero los acuerdos impugnados imponen un debate sobre una «desconexión» de España que excluye los cauces constitucionalmente establecidos para traducir la voluntad política de independencia en una realidad jurídica. La Mesa de la Cámara no puede desconocer que no entra en sus funciones una declaración de desconexión con el orden constitucional o de desobediencia a las instituciones del Estado. Tras citar determinado pasaje de la STC 42/2014, se señala que con la admisión a trámite de la propuesta de resolución no sólo se violenta la posición institucional del Parlamento de Cataluña (STC 119/2011), sino que se lesionan el derecho de los diputados autonómicos a ejercer sus funciones en el marco constitucional. En consecuencia, la Mesa de la Cámara debió calificar materialmente la propuesta y rechazar su admisión a trámite. Por ello, la motivación del acuerdo de 3 de noviembre de 2015, que rechazó la petición de reconsideración, debe entenderse como no adecuada, no puede tacharse de razonable y habría vulnerado el derecho fundamental del art. 23.2 CE de los recurrentes.

Por ello, aunque la demanda de amparo no impugna expresamente aquel acuerdo de 3 de noviembre por falta de motivación, en la medida en que se denuncia que la Mesa no debió limitarse al control formal de la propuesta, debe igualmente analizarse si dicho acuerdo puede entenderse motivado como exigen la doctrina constitucional y el art. 38.3 RPC. No puede desconocerse la autonomía de la Mesa para calificar las iniciativas parlamentarias y su margen de apreciación, de manera que si la legalidad aplicable no les impone límites, la verificación de la admisibilidad de la iniciativa debe ser formal. Pero la Mesa de la Cámara debió hacer una calificación material del contenido de la propuesta de la resolución, no debió limitar su conocimiento al mero control formal, de modo que su motivación deviene en insuficiente e inadecuada, incurre en falta de razonabilidad y desconoce por ello el derecho de los demandantes del art. 23.2 CE.

e) En cuanto al alcance del amparo, dado que la legislatura está aún vigente, de conformidad con el art. 55 LOTC, procede declarar la nulidad de los acuerdos impugnados. Se concluyó reiterando la procedencia de declarar la vulneración del art. 23.2 CE de los recurrentes y la nulidad de los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre de 2015, de admisión a trámite de la propuesta de resolución, y de 3 de noviembre de 2015, de desestimación de la petición de reconsideración del anterior acuerdo.

10. Mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 29 de diciembre de 2015, presentó sus alegaciones la representación actora en los términos que seguidamente se resumen:

a) La propuesta de resolución incurre en una evidente y palmaria inconstitucionalidad y era obligación de la Mesa inadmitirla. Los demandantes se reafirman, a estos efectos, en lo expuesto en su demanda y hacen suyas las consideraciones de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, por la que se estima la impugnación de la Resolución 1/XI, del Parlamento de Cataluña. La Mesa cuenta con facultades para controlar la regularidad jurídica y viabilidad procedimental de las iniciativas (SSTC 161/1988, 205/1990, 95/1994, 136/2011, 88/2012 y 209/2012), de modo que la calificación y admisión a trámite que aquí se produjo modifica sustancialmente la naturaleza de la representación recogida en el art. 23 CE que, como derecho de configuración legal, debe ejercitarse dentro del marco constitucional y con el alcance previsto en la propia Constitución (STC 101/1983). La admisión a trámite ha permitido debatir una iniciativa que fundamenta su legitimidad en nuevos poderes constituyentes, obviando que su propia legitimidad proviene de la misma Constitución y pretende cambiar la naturaleza de la representación de los diputados del Parlamento de Cataluña.

b) Al convocar una Junta de Portavoces sin estar constituidos todos los grupos parlamentarios se ha vulnerado el art. 23 CE. Es cierto que, como se indicó en el informe del Secretario General del Parlamento de Cataluña, en dos ocasiones, el 20 de noviembre de 2006 y el 17 de diciembre de 2010 (VIII y IX legislaturas), se han reunido en el Parlamento de Cataluña representantes de los grupos parlamentarios aun cuando todos los grupos no estaban formalmente constituidos, pero de ello no puede inferirse que existan precedentes en los que se haya reunido la Junta de Portavoces sin estar constituidos todos los grupos parlamentarios o sin haber expirado el plazo previsto para ello en el art. 26.4 RPC. Además, no se puede equiparar la reunión de representantes de los grupos parlamentarios a la que asisten representantes de diputados que aún no se han constituido como grupo a una reunión de la Junta de Portavoces. Por ello, la Presidenta del Parlamento, al convocar una Junta de Portavoces, puso a los diputados elegidos en las listas del Partido Popular en inferioridad de condiciones respecto de los que sí se habían constituido en grupo, privándoles de su legítima representación y defensa e ignorando su derecho fundamental del art. 23.2 CE.

Se concluyó con la solicitud de que se acordara de conformidad con lo expresado en la demanda de amparo.

11. Los Letrados del Parlamento de Cataluña presentaron sus alegaciones, en la representación que ostentan, mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 11 de enero de 2016. 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 6206-2015, no pide el reconocimiento o la reparación de un derecho vulnerado por la Mesa del Parlamento en el ejercicio del *ius in officium* de los grupos parlamentarios recurrentes, sino discutir y subsumir en el amparo una decisión de admisión a trámite de una iniciativa presentada por otros grupos parlamentarios, lo que convierte al recurso de amparo en una «impugnación» de un acuerdo de la Mesa y desnaturaliza la esencia en que se fundamenta constitucionalmente el amparo que, como tal, requiere la vulneración de un derecho «propio» de quien lo ejerce y debe conectarse, por tanto, con un supuesto de afectación del *ius in officium*, es decir, de un acuerdo de la Mesa mediante el cual se inadmite a trámite una propuesta o iniciativa parlamentarias o se restringe indebidamente el alcance de la misma. Ello implica, además, una extralimitación de los mecanismos procesales, en la medida en que se pretende introducir una especie de control de legalidad de las decisiones de la Mesa que supera ampliamente los límites del amparo y que presenta, caso de admitirse, un grave problema desde el punto de vista del derecho constitucional del *ius in officium* parlamentario que reconoce y protege el art. 23 CE. 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. Este enfoque pone claramente de relieve que el recurso de amparo no se utiliza como instrumento procesal de defensa del propio derecho, sino como una verdadera acción impugnatoria del ejercicio de los derechos parlamentarios que corresponden a los otros grupos de la Cámara y que, como tales, están precisamente protegidos por el art. 23 CE. Se pretende exigir a la Mesa una «obligación» de inadmitir a trámite las iniciativas que *prima facie* pudieran resultar contrarias a la Constitución, superaran las atribuciones de la Cámara o debieran ser tramitadas, por estos motivos, mediante una iniciativa de reforma constitucional. Pero la propia doctrina constitucional ha relativizado siempre estos posibles inconvenientes en beneficio del derecho de iniciativa parlamentaria y considerando que el acto de admisión a trámite es de simple apertura de un procedimiento que puede suponer la introducción de modificaciones en la propuesta y permitir también el cambio del procedimiento inicialmente elegido si fuera necesario (SSTC 40/2003 y 103/2008 y ATC 135/2004). Ello obliga a la inadmisión de los recursos de amparo, por carecer los mismos de un elemento indispensable, esto es, la existencia de una vulneración efectiva de un derecho de los recurrentes en ejercicio de su *ius in officium* y también por el abuso procesal que supone utilizar el recurso de amparo para impugnar de hecho la admisión a trámite de una iniciativa presentada por otros grupos parlamentarios.

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

función parlamentaria (enmendar, debatir y votar la iniciativa admitida o presentar otra de sentido opuesto). Se transcriben, al respecto, pasajes de las SSTC 93/1995, 167/1986 y 83/2000. La recurrente, en conclusión, carece de acción en amparo al no adecuarse su pretensión a la naturaleza, finalidad y objeto de dicha vía procesal.

c) No se da una vulneración del núcleo esencial del art. 23 CE, en tanto en cuanto la decisión de la Mesa no afecta a las facultades de los diputados, citándose al respecto determinado pasaje de la STC 89/2005, así como de la STC 88/2012. El Tribunal Constitucional ha precisado además, mediante una interpretación restrictiva, que solo poseen relevancia constitucional a los efectos del recurso de amparo para proteger el derecho fundamental del art. 23 CE las afectaciones al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, no cualquier acto de un órgano parlamentario que infrinja la legalidad (SSTC 38/1999, 107/2001, 40/2003 y 1/2015). Más específicamente, el Tribunal ha señalado que mediante el recurso de amparo contra acuerdos de las Mesas de las Cámaras de calificación y admisión a trámite de una iniciativa lo que se pretende es preservar el derecho de participación de los sujetos legitimados a intervenir en el procedimiento parlamentario (ATC 135/2004). Para el supuesto que aquí se analiza, no ha habido perjuicio o lesión a ningún derecho del que sea titular la actora causados por el ejercicio por la Mesa del Parlamento de su función de admisión y calificación de una iniciativa presentada por un tercero, pues el Reglamento del Parlamento de Cataluña ni reconoce la existencia de un «derecho a la no admisión», ni se puede deducir su existencia. Por el contrario, y en relación a la propuesta de resolución cuya admisión se discute en esta sede, la actora conserva intacto su derecho a participar en la misma, a enmendarla, si lo cree oportuno, como han hecho otros grupos parlamentarios, y a votarla en el sentido que libremente decida. El derecho de los diputados del grupo parlamentario recurrente a intervenir en esta tramitación parlamentaria, que configuraría el núcleo esencial de su derecho en el caso enjuiciado, estaría plenamente preservado. De ello deriva que no le es posible reclamar el restablecimiento de un derecho subjetivo que no existe y que no puede utilizar para ese fin el proceso de amparo, que no es un proceso objetivo de restauración de la legalidad presuntamente infringida. Además, el derecho fundamental de participación es de configuración legal y su alcance y contenido queda determinado por el reglamento, siendo así que la actora no puede por más que admitir que no se ha visto privada de ningún derecho que le confiera el Reglamento del Parlamento de Cataluña, que no reconoce un derecho a impedir una tramitación, una suerte de derecho de veto, de otro grupo parlamentario. La jurisprudencia constitucional configura las propuestas de resolución como vía adecuada para forzar el debate político, el cual no debe ser obstaculizado por la Mesa (STC 44/2010). No puede sostenerse, como se desprende del recurso, que el propio debate político de la propuesta de resolución estaría violentando la naturaleza del art. 23 CE. La actora parece pretender una supuesta violación de este derecho fundamental por haberse expandido, con la admisión a trámite de la propuesta, sus límites intrínsecos, al considerar que permite un debate «inconstitucional» en un órgano «constituido». Pero, en primer lugar, muy difícilmente la expansión de un derecho puede considerarse violación del mismo y, además, aquí estamos ante un derecho de configuración legal, por lo cual sus límites son los que establece el Reglamento del Parlamento de Cataluña (arts. 83 a 88), límites solo 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 29/2011).

Debe tenerse presente también el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales (SSTC 177/2002 y 40/2003) y no olvidar que la preservación de la legalidad, y especialmente de la legalidad constitucional, dispone, en virtud de la Constitución y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de poderosos instrumentos de control de las decisiones definitivas de todos los poderes públicos,

incluidos los parlamentarios, preservación, que cuenta, además, con el refuerzo de la tutela cautelar cuando se trata de actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas. En el caso que aquí nos ocupa estos mecanismos han sido utilizados respecto de la resolución final adoptada por el Parlamento (Resolución 1/XI, de 9 de noviembre) hasta el punto que en este momento procesal ya ha recaído Sentencia sobre la misma. 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 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por todo ello debe concluirse que la decisión de la Mesa relativa a la admisión a trámite de esta propuesta de resolución, así como el acuerdo por el cual se desestimó la solicitud de su reconsideración, no conllevan una vulneración de las facultades del núcleo básico de la función representativa reconocidas en el art. 23 CE.

d) Se considera, a continuación, la jurisprudencia constitucional sobre el alcance y contenido de las funciones de la Mesa del Parlamento. Tras citar el art. 37 RPC, se afirma que el centro decisorio del Parlamento, en cuanto al gobierno institucional, corresponde principalmente a la Mesa, en tanto que órgano colegiado. Sus funciones, en concreto, de admisión a trámite y calificación de los documentos de índole parlamentaria y de decisión sobre su tramitación [art. 37.3 d) RPC] deben cumplirse de conformidad con el reglamento; se trata de actos reglados con relación a los cuales la Mesa no puede actuar a partir de criterios de oportunidad, sino que necesariamente debe encontrar la justificación de su actuación en la norma. Por ello el propio reglamento prevé que los grupos discrepantes puedan solicitar la reconsideración de tales actos, decidiendo la Mesa definitivamente mediante resolución motivada (art. 38 RPC). La jurisprudencia constitucional sobre la función de calificación de las Mesas parlamentarias ha sido considerada por el propio Tribunal como «evolutiva» (STC 107/2001). Hasta el inicio de los años noventa, se entendía que las Mesas gozaban de una amplia potestad calificadora que les permitía comprobar no solo 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 constitucional 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 SSTS 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 solo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión

política que solo 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, FJ3). Se citan, asimismo, las SSTC 38/1999, 40/2003 y 208/2003, así como el ATC 135/2004, en el que el Tribunal no admite que se lleven a cabo juicios de antijuridicidad de simples proyectos de norma o incluso de la sola intención de producir normas. Se cita, en fin, la STC 84/2012, en la que se sistematiza la actual doctrina constitucional sobre la función de las Mesas de las Cámaras parlamentarias al calificar y admitir a trámite escritos y documentos. De todo este recorrido por la jurisprudencia constitucional concluyen las alegaciones con la apreciación de que la actual doctrina del Tribunal Constitucional sobre el test de admisión a trámite que pueden hacer las Mesas parlamentarias se limita a la verificación de los requisitos formales exigidos a las iniciativas por el reglamento y la ley y excluyen que este acto de calificación pueda comportar un juicio de oportunidad sobre el contenido de la propuesta.

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

La argumentación contenida en el ATC 135/2004 es perfectamente aplicable al caso, pues el acuerdo de la Mesa del Parlamento de 27 de octubre de 2015, de admisión a trámite de la propuesta de resolución, lo que hizo fue posibilitar en términos democráticos el inicio del debate y la discusión parlamentaria, permitiendo a los ciudadanos el conocimiento de la posición de los distintos grupos parlamentarios sobre las cuestiones objeto de la propuesta y establecer el marco de actuación parlamentaria para la XI Legislatura. Si bien la jurisprudencia constitucional admite un control material de la iniciativa por parte de las Mesas a efectos de comprobar la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido, hay que recordar que cuando el Tribunal Constitucional se ha referido a este control material lo ha hecho siempre como una potestad de las Mesas y no como una obligación jurídica de inexcusable cumplimiento, lo que es lógico, porque si la iniciativa puede ser sometida a modificaciones sustanciales durante el procedimiento parlamentario, una exigencia como esta podría incidir desproporcionadamente sobre el *ius in officium* que ampara la presentación de iniciativas parlamentarias y el derecho a ser debatidas. En el caso de la idoneidad del procedimiento aplicable, el Tribunal Constitucional ha admitido expresamente que un procedimiento inicial pueda ser reconvertido en otro diferente durante su tramitación (STC 103/2008 y ATC 135/2004). Además, hay que señalar la dificultad para aplicar este límite cuando se trata de una propuesta de resolución y sus posibles efectos, incluidos los jurídicos en los términos que ha reconocido la STC 42/2014, no son vinculantes ni permiten la modificación del ordenamiento. Su manifestación final es un acto de impulso de la acción política y de gobierno, lo que obliga a relativizar el control del procedimiento reglamentario elegido,

pues lo contrario sería admitir que la Mesa puede determinar el alcance de la función misma de impulso en detrimento de la voluntad de los que ejercen la iniciativa. Por ello, la actuación de la Mesa debe ser especialmente cautelosa y ceñirse a sus facultades de control formal. Los argumentos del recurrente respecto a la exigencia de que la Mesa hubiera tenido que inadmitir a trámite la propuesta de resolución porque su contenido sería contrario a la Constitución y solo podría producirse mediante una iniciativa de reforma constitucional que el propio Parlamento podría impulsar deben decaer, y solo 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 guiarse por un criterio formal, especialmente cuando la iniciativa puede encajar en el marco amplio del art. 164 RPC. También debe rebatirse que la propuesta sea extemporánea por haberse presentado antes de la investidura del Presidente de la Generalitat. La propuesta se dirige efectivamente, en algunos de sus puntos, a un futuro Gobierno, pero a efectos de su admisión a trámite no contiene indicación alguna sobre el momento en que debe ser objeto de debate y votación, ya que esto lo deben determinar después la Mesa y la Junta de Portavoces, como así se hizo sin que esa decisión haya sido objeto de impugnación alguna. Asumir la tesis de la extemporaneidad sería tanto como admitir que mientras no haya investidura no existe posibilidad de que los diputados o los grupos parlamentarios presenten iniciativas o de que la Mesa pueda ejercer en ese lapso de tiempo sus funciones de calificación de los escritos, conclusión que es a todas luces inaceptable y que desmiente la praxis parlamentaria. Incluso la propia sustanciación por el Pleno sería posible, como así ha sido en este caso, porque la posibilidad de la convocatoria no está excluida antes de la investidura y porque hay que reconocer al Parlamento constituido la capacidad de aprobar resoluciones dirigidas a los ciudadanos o incluso a un «futuro» Gobierno. Pero, en cualquier caso, lo que se ventila en el presente recurso ni siquiera afecta al recorrido parlamentario de la propuesta de resolución, porque los actos a los que se contrae el recurso se limitan a la fase inicial de la admisión a trámite y a la desestimación de las solicitudes de reconsideración de esa admisión. Y en relación a esta cuestión hay que añadir que por parte de todos los grupos parlamentarios, incluido, por tanto, el que presenta el amparo, se han presentado ante la Mesa numerosas iniciativas, lo que demuestra que el mismo recurrente asume como adecuada, correcta y posible tal presentación y su admisión a trámite antes de la investidura del Presidente de la Generalitat.

f) La convocatoria de la Junta de Portavoces sin estar aún constituidos todos los grupos parlamentarios no lesiona el derecho fundamental de los diputados recurrentes. Tras referirse a la tesis en este punto de la demanda, se alega que ni la actuación de la Mesa del Parlamento ni la de su Presidenta han vulnerado norma reglamentaria alguna ni han colocado en posición de inferioridad a los diputados recurrentes, pues ante la no constitución formal del grupo parlamentario los diputados del Partido Popular han podido expresar su posición, ya que, como reconocen los propios recurrentes, fueron invitados a designar un representante para asistir a la reunión de la Junta de Portavoces y así

defender su posición. El que en esta ocasión se prefiriera declinar la invitación y no asistir a la reunión de la Junta de Portavoces (mientras si se consideró aceptarla para asistir y expresar su parecer a través de un representante en las reuniones de la Mesa celebradas antes de su constitución formal como grupo parlamentario) es elección de los propios diputados recurrentes, como también lo es la de agotar el plazo de ocho días del art. 26.4 RPC, sin que por ello sean infravalorados ni puestos en situación de inferioridad alguna que pueda justificar, como se aduce, una vulneración del derecho fundamental reconocido por el art. 23 CE.

Debe reconocerse que en el momento de convocarse y de celebrarse la reunión de la Junta de Portavoces en la que se evacuó el trámite previsto en el art. 38.3 RPC no se había agotado el plazo que el art. 26.4 RPC concede para que los grupos parlamentarios se constituyan formalmente mediante escrito dirigido a la Mesa del Parlamento. Pero ello no significa, en ningún caso, la imposibilidad de convocar válidamente ese órgano parlamentario, ya que no lo exige el Reglamento del Parlamento de Cataluña ni se desprende de la propia experiencia y lógica parlamentarias. De acuerdo con el art. 35.1 RPC, la Junta de Portavoces «está constituida» por los portavoces de cada grupo parlamentario y presidida por el Presidente del Parlamento. Pero esto no significa que para considerarse válidamente constituida deban estar presentes todos los grupos parlamentarios, ni que todos estos deban estar formalmente constituidos para reunir válidamente la Junta de Portavoces y ello, precisamente, por el carácter fundamental que tiene este órgano parlamentario en la organización y realización de la actividad parlamentaria. La Junta de Portavoces cumple una función fundamental en un sistema de parlamentarismo racionalizado como es el nuestro y, junto con la Mesa y la Presidencia, son los protagonistas indiscutibles del funcionamiento del Parlamento. A diferencia de la Mesa, que gestiona asuntos de orden administrativo e interno con un carácter primordialmente neutro, por lo que no es necesario que estén representados en ella todos los grupos parlamentarios, la Junta de Portavoces desarrolla funciones íntimamente relacionadas con las funciones constitucionales o estatutarias de las Cámaras (fijación del orden del día del Pleno, ordenación de los debates y las votaciones, etc.) y tiene un carácter marcadamente político, razón por la cual debe estar integrada por todos los grupos parlamentarios (art. 35.1 RPC), así como contar también con la presencia de otros cargos y órganos parlamentarios y gubernamentales. En consecuencia, dado que la existencia no solo de la Mesa, sino también de la Junta de Portavoces, es necesaria para desarrollar las funciones parlamentarias más esenciales (como convocar una sesión plenaria, fijar el orden del día, determinar el calendario de sesiones de cada periodo, etc.), la sesión constitutiva del Parlamento no solo formaliza la constitución legal de la Cámara después de la celebración de las elecciones y determina la composición de la Mesa, sino que también permite constituir *ab initio* la Junta de Portavoces, dado que es el órgano que junto con la Mesa debe tomar las decisiones más importantes en relación a la programación de la actividad parlamentaria. El plazo de ocho días hábiles a contar desde el siguiente al de la constitución del Parlamento para constituir los grupos parlamentarios (art. 26 RPC) es de caducidad y marca, por tanto, un trámite de carácter preclusivo, pues, transcurrido el mismo, los diputados que no se hayan constituido como grupo o integrado en uno ya existente pasarán a integrar el grupo mixto. Además, el plazo previsto en el citado precepto faculta, pero no obliga, a su agotamiento y por tanto si lo consideran conveniente para alcanzar la plenitud de las posibilidades de actuación en la vida de la Cámara que otorga dicha condición los diputados que reúnan los requisitos previstos en los tres primeros apartados del art. 26 RPC pueden constituirse en grupo desde el día siguiente mismo al de la constitución del Parlamento. En el caso que nos ocupa, el único grupo parlamentario de los hoy existentes que no se hallaba formalmente constituido en el momento de convocarse y reunirse la Junta de Portavoces era precisamente el Popular en el cual, como era previsible, se han integrado finalmente todos los diputados recurrentes. En consecuencia, aunque el Reglamento del Parlamento de Cataluña no prevea expresamente, a diferencia de otros reglamentos de asambleas autonómicas, cuándo debe entenderse válidamente constituida la Junta de Portavoces, la interpretación conjunta

del art. 89 RPC (que exige que los órganos parlamentarios, para adoptar acuerdos, deben contar con la asistencia al menos de la mayoría absoluta de sus miembros) y la del art. 35.2 del mismo Reglamento (que dispone el cómputo de votos en la Junta de Portavoces por el sistema de voto ponderado) permiten afirmar que la Junta de Portavoces tenida el 3 de noviembre estaba válidamente constituida. Efectivamente, el Parlamento había celebrado su sesión constitutiva el 27 de octubre, la Presidenta había convocado el órgano el 2 de noviembre, conforme a lo previsto en el art. 35.2 RPC, y estaban presentes todos sus miembros, salvo el portavoz del futuro grupo del Partido Popular, que en cualquier caso agruparía a once diputados de los 135 que conforman el Pleno. Finalmente, como era previsible, todos los diputados recurrentes se integraron en un único grupo parlamentario, bajo la denominación de Grupo Popular, con lo que la reunión de la Junta del día 3 de noviembre superaba con creces el quórum de reunión que deriva del juego de los arts. 89 y 35.2 RPC. Afirmar, como hacen los diputados recurrentes, que la Junta de Portavoces no podía convocarse lícitamente, pues sus miembros no habían sido aún designados, aparte de faltar a la verdad, pues lo cierto es que la mayor parte de los mismos sí habían sido constituidos, equivaldría a afirmar que la Junta de Portavoces no puede reunirse hasta que el último grupo parlamentario se haya constituido formalmente y comportaría que durante el lapso de tiempo que va desde la constitución de un nuevo Parlamento al cumplimiento del plazo de ocho días hábiles (art. 26.4 RPC) el Parlamento no puede ejercer las funciones que le atribuye formalmente el art. 55.2 RPC si queda algún grupo parlamentario por constituir, lo que significaría reconocer un efecto de bloqueo del órgano parlamentario por un número de diputados equivalente al requerido para formar un solo grupo parlamentario.

Aunque es cierto que, de acuerdo con la lógica propia de un sistema parlamentario, y en concreto de las normas y principios básicos que articulan las relaciones entre las instituciones de la Generalitat (EAC, art. 4 Ley 13/2008, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno, arts. 146 y 147 RPC), la primera de las funciones que debe cumplir el Parlamento de la Generalitat de Cataluña tras constituirse es la de investir a un Presidente de la Generalitat, no es menos cierto que la misma sesión de investidura puede tenerse antes de los ocho días hábiles que concede el art. 26.4 RPC, pues el art. 4 de la citada Ley 13/2008 establece que dicha sesión debe tenerse dentro del plazo de diez días desde la constitución del Parlamento, sin que se deba, si se cree oportuno, agotar dicho plazo. Así fue en las legislaturas III (5 días), IV (5 días), V (8 días), VIII (6 días), IX (4 días) y X (3 días). Por otro lado, ni la Constitución ni el Estatuto, ni el Reglamento del Parlamento de Cataluña excluyen expresamente la posibilidad de celebrar sesiones plenarias antes del debate de investidura y aun siendo cierto que el único precedente parlamentario que puede citarse es precisamente el de la celebración de la sesión plenaria que aprobó en esta legislatura la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, declarada inconstitucional y nula por el Tribunal Constitucional, no es menos cierto que en esa Sentencia no se cuestiona el hecho mismo de celebrar una sesión plenaria antes de la investidura. Por otro lado, puede ser necesario convocar una sesión plenaria antes de la investidura y de agotar el plazo del art. 26.4 RPC para validar, por ejemplo, un Decreto Ley o si se pretende interponer un recurso de inconstitucionalidad y la espera supusiera la expiración del plazo para ello. Para desarrollar estas y otras muchas funciones, como la de reconsiderar una admisión a trámite de un escrito o documento de índole parlamentaria, es necesaria la intervención de la Junta de Portavoces. Por tanto, una interpretación del art. 35.1 RPC como la que proponen los recurrentes implicaría dejar el funcionamiento del Parlamento ya constituido en manos, durante ocho días hábiles, de aquellos que por diversos motivos, no siempre justificables en interés de la institución parlamentaria, decidan agotar el plazo del art. 26.4 RPC y paralizar así la actividad parlamentaria. Tal interpretación no está amparada ni por la letra ni por el espíritu o finalidad de las normas reglamentarias en juego. Para estar válidamente constituida la Junta de Portavoces no es necesario que estén presentes todos ellos ni que estén constituidos todos los grupos parlamentarios. La expresión «está constituida» que utiliza el Reglamento del Parlamento de Cataluña y la mayoría de sus homónimas en otros Reglamentos de Cámaras autonómicas está tomada

del art. 39.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados para evidenciar que, a pesar de que a las reuniones de la misma puedan o deban asistir otros participantes con el fin de informar o deliberar, solo se tendrán en cuenta para cumplir el quórum de reunión y votación los miembros constitutivos del órgano. De hecho, en la X legislatura la primera reunión de la Junta de Portavoces se tuvo sin que el grupo mixto estuviese formalmente constituido y, por tanto, antes de agotar el plazo establecido en el art. 26.4 RPC, pero con un representante de los diputados electos que posteriormente integraron el mismo. Cosa que también habría sucedido si los diputados del Partido Popular hubieran aceptado la invitación a participar en la Junta de Portavoces que les fue ofrecida y que voluntariamente rechazaron, mientras que al mismo tiempo aceptaban la de participar en las reuniones de la Mesa de la que, por cierto, no forman parte y a la que acuden solo como asistentes con voz, pero sin voto, junto con el otro grupo parlamentario que tampoco tiene representación en la Mesa.

Por otra parte, en el caso que nos ocupa la función de la Junta de Portavoces se limita a emitir su parecer respecto a la decisión que debe tomar, en exclusiva, la Mesa y ello abunda aún más en la no vulneración del derecho fundamental, pues no sólo no se ha cometido, como se ha visto, vulneración alguna del procedimiento reglamentario, sino que, ante la situación fáctica de no constitución formal de un grupo, se ha invitado a los diputados electos que aún no se han integrado formalmente en grupo parlamentario a que, si lo consideraban oportuno, pudieran designar un representante para hacer sentir su voz en la Junta de Portavoces. Sin que ni siquiera pueda aducirse, en este caso, que al no ser legalmente portavoz no se podrían tener en cuenta, caso de votación, los diputados que posteriormente se integrarán en dicho grupo, pues en este caso la Junta de Portavoces no tenía que adoptar ningún acuerdo, sino únicamente dar su parecer sobre las solicitudes de reconsideración.

Se puede concluir de lo expuesto que la interpretación del art. 35.1 RPC que hace la demanda no se corresponde ni con la letra ni con el espíritu del Reglamento del Parlamento de Cataluña y tampoco con la praxis del funcionamiento de la institución parlamentaria. La expresión «está constituida» de aquel precepto es sinónima de «está formada», «está integrada» o «está compuesta» y por tanto lleva a concluir que, en el caso, la Junta de Portavoces estaba debidamente convocada y su celebración reunía las condiciones de validez que impone el Reglamento del Parlamento de Cataluña, pudiendo ejercer, por tanto, las funciones que les son propias, incluida la de evacuar el trámite «ofida la Junta de Portavoces» (art. 38.3 RPC), para adoptar, por parte de la Mesa, el acuerdo sobre la petición de reconsideración presentada por los grupos parlamentarios de Ciudadanos y Socialista, a las que se adhirieron, por cierto, todos y cada uno de los diputados que posteriormente constituyeron el Grupo Popular.

De lo dicho se desprende que ni la actuación de la Presidenta al convocar la Junta de Portavoces ni la celebración de la reunión de este órgano el día 3 de noviembre ignoraron en ningún modo a los diputados que aún no se habían constituido en grupo. Todo lo contrario, respetaron su facultad de agotar dicho plazo, al tiempo que se les invitaba a designar un representante para que pudiera defender su posición en la Junta de Portavoces, designación que en ningún modo suponía comprometer la elección que en un futuro se hiciera en relación a su representación cuando se considerase oportuno constituir formalmente el grupo parlamentario. No se ha vulnerado, en definitiva, el derecho que a los recurrentes reconoce el art. 23 CE. No faltan autores, por lo demás, que hablan de constitución del grupo o de su existencia en un momento previo al de su constitución formal, por considerar que los grupos parlamentarios no son más que la expresión de los partidos políticos, coaliciones o federaciones electorales y que la comunicación de la constitución formal del grupo parlamentario a la Mesa tiene un carácter meramente declarativo. Asimismo, aunque es pacífico que su vida se extiende hasta el término de la legislatura correspondiente, no es menos cierto que, al margen de las diversas posiciones doctrinales al respecto, en la Diputación Permanente los diputados siguen reunidos en grupos y como tales ejercen iniciativas parlamentarias. Así, sin negar que el actual Grupo Popular del Parlamento de Cataluña no se encontraba constituido formalmente cuando se

convocó y se reunió la Junta de Portavoces, no es menos cierto que sí era perfectamente posible designar un diputado elegido por el Partido Popular para que expresara la opinión de sus futuros compañeros de grupo, como así ocurrió en el caso de las diversas reuniones de la Mesa mantenidas hasta entonces, a las que no solo asistió el representante de los diputados populares, sino que incluso llegó a intervenir en diversas ocasiones, como reflejan las actas correspondientes. Por otra parte, y para abundar en la preexistencia o continuidad de los grupos parlamentarios, hay que destacar de manera especial las actuaciones que los recurrentes, aún no formalmente constituidos como grupo, venían desarrollando como si lo fueran o utilizando medios imaginativos, como la misma figura de adherirse «en bloque» a las peticiones de reconsideración formuladas mediante un escrito con el membrete del aún no existente entonces «Grupo Parlamentario del Partido Popular de Cataluña». En definitiva, ni la Presidencia ni la Junta de Portavoces han ignorado, minusvalorado o infravalorado a los diputados del Partido Popular. Al contrario, pudiendo celebrar tanto la reunión de la Mesa como la de la Junta sin asistencia de ningún representante popular, al no estar constituidos formalmente como grupo, el ofrecimiento hecho de participar mediante un representante muestra que la actuación de la Mesa y de la Presidenta fue especialmente deferente en este caso.

Por otra parte, si la Mesa y la Presidenta del Parlamento hubiesen actuado como proponen los recurrentes y no se hubiese convocado y reunido la Junta de Portavoces, sí que habrían incurrido en una infracción reglamentaria y en la vulneración de los derechos fundamentales de los diputados integrantes de los dos grupos solicitantes de la reconsideración del acuerdo de admisión a trámite de la propuesta de Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña y también, aunque parezca contradictorio, de los derechos de los mismos diputados del grupo parlamentario popular que se habían finalmente «adherido» a esas solicitudes. En efecto, conforme al apartado segundo del art. 38 RPC, la presentación de la petición suspende el trámite hasta la toma de una decisión al respecto y se prevé un plazo preclusivo de cuatro días para resolver definitivamente de forma motivada y tras oír la opinión de la Junta de Portavoces. Así las cosas, o bien se infringía la exigencia de consulta a la Junta de Portavoces, vulnerando la literalidad del precepto y los derechos del resto de grupos a expresar su parecer, o se omitía la obligatoriedad de responder en el plazo de cuatro días para esperar a la constitución formal del grupo parlamentario del Partido Popular o del grupo mixto, vulnerando entonces no sólo el derecho de los diputados integrantes de los grupos proponentes de la resolución a la tramitación de la misma sin dilaciones indebidas, sino también el derecho de los diputados integrantes de los grupos que formularon la reconsideración y que tenían derecho a obtener una respuesta a la misma en dicho plazo de cuatro días.

Es fácil deducir de lo expuesto que no existe motivo ni fundamento alguno para considerar que las actuaciones seguidas en este caso, y, especialmente, la convocatoria de la Junta de Portavoces, infrinjan el Reglamento del Parlamento de Cataluña, ni mucho menos que sean lesivas del derecho fundamental de los recurrentes. Por el contrario, la actuación de estos diputados rechazando la invitación a ser representados por uno de ellos en la Junta de Portavoces, las contradicciones que evidencian sus actos propios (asistencia a las reuniones de la Mesa como grupo parlamentario *de facto* y la presentación de su «adhesión» a las solicitudes de reconsideración mediante escrito con membrete del Grupo Parlamentario Popular de Cataluña), así como la remota posibilidad de quedar constituidos como grupo mixto (única posible, según el Reglamento), permiten presumir que esa actuación podría haber estado inspirada, en realidad, por la voluntad de utilizar el Reglamento con la finalidad de dilatar los trámites parlamentarios.

Tras referirse a la documentación que se adjunta a las alegaciones, se concluyó con la solicitud de que se dictara Sentencia por la que se inadmitiera o denegara, en su caso, el amparo solicitado.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. Los demandantes de amparo son, todos ellos, diputados del Parlamento de Cataluña elegidos en su día en las listas presentadas por el Partido Popular e impugnan, con invocación de los derechos fundamentales enunciados en el art. 23 CE, una diversidad de actos ya de la Mesa de dicha Cámara, ya de su Presidencia, adoptados tanto con ocasión de la presentación por dos grupos parlamentarios de determinada propuesta de resolución como a resultas de las solicitudes de reconsideración planteadas frente a la admisión a trámite de aquella propuesta, presentación y solicitudes previstas y ordenadas, respectivamente, en los arts. 164 y siguientes y en el art. 38 del Reglamento de la asamblea (RPC, en lo sucesivo). Son tales actos, en primer lugar, el acuerdo de la Mesa, de 27 de octubre de 2015, por el que se admitió a trámite la «Propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales», decisión que la demanda tacha de lesiva de los derechos fundamentales que invoca por entender que la Mesa nunca debió dar curso a una propuesta, como la dicha, que era –se aduce– inconstitucional «de forma palmaria y evidente»; en segundo lugar, el acuerdo de la misma Mesa, del día 28 siguiente, por el que se dispuso que la mentada propuesta se tramitara por el procedimiento reglamentario de urgencia; la resolución, asimismo, de la Presidencia de la Cámara, de 2 de noviembre de 2015, mediante la que se convocó a la Junta de Portavoces para el siguiente día 3 a fin de que fuera oída, como el Reglamento del Parlamento de Cataluña prescribe, antes de decidir sobre las peticiones de reconsideración presentadas frente a aquella admisión a trámite por dos grupos parlamentarios, a las que se adhirieron los hoy recurrentes, convocatoria esta que habría incurrido, de nuevo, en lesión de los derechos fundamentales ex art. 23 CE, pues –viene a decirse– mal podría reunirse dicho órgano cuando los diputados elegidos en las listas del Partido Popular no se habían constituido aún en grupo parlamentario ni designado, por lo mismo, portavoz, contando para ello con plazo reglamentario hasta el día 5 del mismo mes (plazo prorrogado por decisión de la Mesa –observan– hasta las 9:30 horas del siguiente día 6); y en fin, los acuerdos de la Mesa de la Cámara, de 3 de noviembre de 2015, por los que, respectivamente, se denegaron las solicitudes de reconsideración frente a la admisión a trámite, que fue por tanto mantenida o confirmada, y se decidió la apertura de trámite de enmiendas sobre la controvertida propuesta de resolución, señalando al respecto la demanda que aquella resolución de las solicitudes dichas estaría viciada, pues, en rigor, la Junta de Portavoces no habría sido oída, pendientes como todavía estaban los actuales recurrentes de constituirse en grupo y de designar portavoz.

Importa reseñar desde el principio, en recapitulación también de lo expuesto en los antecedentes, que si bien la demanda cita siempre como infringidos, según se ha dicho, los derechos fundamentales del art. 23 CE, son vertientes o facetas distintas de estos derechos las que se invocan frente a unos u otros de los actos que así se impugnan. A decir de los demandantes, la inicial admisión a trámite de la repetida propuesta de resolución (y, hay que entender, su ulterior confirmación al resolver las solicitudes de reconsideración) «vulnera el ejercicio de la función representativa» de los actores, o del Parlamento todo de Cataluña, por lo mismo que, siendo la iniciativa admitida a todas luces contraria a la Constitución, su tramitación daría lugar a debatir sobre si el derecho fundamental del repetido art. 23 CE «superá la propia configuración» que del mismo hacen la norma fundamental y «la legalidad vigente», desnaturalizándose así la representación política que corresponde a la institución parlamentaria. Distintas serían, siempre según la demanda, las infracciones separadas a resultas de la convocatoria irregular, por prematura, de la Junta de Portavoces y de la resolución de las solicitudes de reconsideración a las que los actores se adhirieron. Aquella convocatoria y la reunión a la que dio lugar infringieron el derecho de los diputados que recurren a constituirse en grupo parlamentario conforme a las disposiciones reglamentarias y les privaron, al tiempo, de su derecho a estar presentes, y defender sus posiciones, en una Junta de Portavoces que debiera haber estado regularmente constituida, vulneración –aducen– que no quedó paliada, sino más bien corroborada, mediante la invitación que por la Presidencia de la Cámara se les hizo llegar, a fin de que designaran un «representante» que asistiera en su nombre a la reunión

convocada para el día 3 de noviembre, invitación que declinaron. La resolución, en fin, de las solicitudes de reconsideración habría conculado también, a consecuencia de todo ello, el derecho de quienes las formularon y de quienes, como los actores, se adhirieron a ellas en orden a que tales solicitudes se decidieran solo después de oír a la Junta de Portavoces, y ya se ha dicho que, para la demanda, no merecería tal nombre la reunión celebrada el día 3 de noviembre, cuando aún los recurrentes no se habían constituido en grupo ni designado portavoz.

Tales son, en síntesis, los argumentos que la demanda expone, con los que viene a coincidir, en buena medida, el Ministerio Fiscal, quien concluye pidiendo, en todo caso, la concesión del amparo. Lo contrario interesa en sus alegaciones la representación del Parlamento de Cataluña mediante unos razonamientos expuestos también con detalle en los antecedentes y a los que nos referiremos al hilo del examen de estas quejas.

El objeto de este recurso es similar al planteado en los recursos de amparo 6205-2015, por los diputados del grupo parlamentario Ciudadanos en el Parlamento de Cataluña, y 6206-2015, por los diputados del Parlamento de Cataluña integrados en el grupo parlamentario Socialista, los cuales son resueltos por las SSTC 107/2016 y 108/2016, de 7 de junio, respectivamente.

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

2. Antes de entrar en el fondo, son necesarias algunas precisiones iniciales tanto sobre la petición de inadmisión del recurso que formula la representación del Parlamento, como acerca de cuál deba ser, vista la demanda, el ámbito objetivo de nuestro enjuiciamiento.

a) La representación del Parlamento de Cataluña interesa la inadmisión de este recurso, que habría de serlo ya por Sentencia, con el argumento de que mediante el mismo lo que se formula sería, en realidad, una impugnación abstracta por inconstitucionalidad frente a la discutida propuesta de resolución admitida a trámite en su día, impugnación inviable, entre otras razones, por cuanto, de resolverse en este cauce, se desnaturalizaría un proceso constitucional, como el de amparo, que existe para decidir sobre lesiones subjetivas de derechos, no para dar lugar a una «interpretación genérica» de las normas que los enuncian (aquí las del art. 23 CE), y tal sería –se dice– la pretensión de los demandantes. De compartirse, este alegato no afectaría a toda la demanda, sino, eventualmente, a la parte de la misma en que se aduce –como tacha, cabe decir, sustantiva– que la admisión a trámite de una propuesta de resolución manifiestamente contraria a la Constitución depararía una desfiguración de la representación política institucionalizada en el Parlamento de la Comunidad Autónoma. Ya solo por ello la petición de inadmisión del recurso no podría ser acogida. Ocurre, además, que la valoración jurídica de lo así argumentado no puede realizarse por el Tribunal sin entrar en el fondo de las pretensiones deducidas en la demanda y de sus fundamentaciones en Derecho, indisociables como son estas últimas del examen de las consideraciones críticas con las que se solicita una inadmisión a trámite que, por todo ello, debe ser rechazada.

b) El Tribunal, por lo demás, no entrará aquí en el enjuiciamiento constitucional, directo y específico, de dos de los actos que la demanda dice impugnar. El primero de tales actos es el acuerdo de la Mesa, de 28 de octubre de 2015, por el que, admitida ya a trámite la propuesta de resolución, se decidió su tramitación por el procedimiento de urgencia (art. 105 RPC), acuerdo frente al que nada se argumenta de modo singular en la demanda, siendo carga del recurrente fundamentar todas y cada una de sus pretensiones y no correspondiéndole al Tribunal reconstruir, en cualquiera de sus aspectos, las razones

que hayan llevado a la impugnación (por todas las resoluciones en este sentido, STC 20/2008, de 31 de enero, FJ 2). Acaso esta falta de argumentación pueda deberse a la apreciación por los demandantes de que, siendo a su juicio inválida la inicial admisión a trámite de la propuesta de resolución, idéntico vicio afectaría a los actos posteriores de tramitación y también, por tanto, a este acuerdo de la Mesa del 28 de octubre frente al que nada dicen. Pero tal hipotético razonamiento confirmaría, más bien, que la lesión del derecho fundamental estaría solo, en lo que a este aspecto de la demanda importa, en aquella inicial admisión a trámite, con independencia de cuáles fueran, de confirmarse esa lesión, los efectos de su declaración por el Tribunal sobre las actuaciones de trámite ulteriores. Otro tanto, y por iguales razones, es obligado ahora decir respecto de la impugnación, huérfana también de fundamentación específica, del acuerdo de la Mesa, de 3 de noviembre de 2015, por el que, rechazadas ya las peticiones de reconsideración, se acordó, en acto separado, la apertura del plazo para la presentación de enmiendas a la misma (art. 164.3 RPC). Ello con independencia de que los actuales recurrentes, constituidos ya en grupo parlamentario el 5 de noviembre de 2015, presentaron enmienda a la totalidad de la repetida propuesta («Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña», núm. 6, de 6 de noviembre del mismo año). Este acuerdo queda, en sí mismo, fuera también de nuestro enjuiciamiento.

3. Antes de iniciar este enjuiciamiento son todavía necesarias, sin embargo, otras dos consideraciones previas, referida, la primera, a la jurisprudencia constitucional, en general, sobre el derecho fundamental que la demanda dice vulnerado y relativa, la segunda, al orden en el que procederemos al examen de las distintas quejas deducidas:

a) Los demandantes invocan, como venimos diciendo, los derechos fundamentales enunciados en el art. 23 CE y es patente que tal cita, atendida su condición de diputados y estando a lo expuesto en la demanda, remite, en primer lugar, a lo dispuesto en el número 2 de aquel precepto, de conformidad con el cual los ciudadanos «tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes». Sobre esta disposición constitucional, y sobre los derechos que afirma, existe, como es notorio, una muy amplia y arrraigada jurisprudencia de este Tribunal, cuyas determinaciones básicas, en punto a los cargos representativos, procede de modo sumario recordar.

Desde las SSTC 10/1983, de 21 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo (FFJJ 2 y 3, respectivamente), hemos afirmado así, con unas u otras palabras, que el derecho de acceder a los cargos de naturaleza representativa implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley (con los reglamentos parlamentarios, asimismo, en lo que ahora importa), sin restricciones o perturbaciones ilegítimas. También desde aquellas Sentencias, y en los mismos fundamentos jurídicos, el Tribunal tiene dicho, y así lo recuerda hasta el presente, que cuando se trata, como ahora es el caso, de cargos representativos el derecho enunciado en el número 2 de este precepto ha de ponerse en relación con el que le precede en el mismo artículo, de conformidad con el cual y en lo que aquí interesa, los ciudadanos «tienen el derecho de participar en los asuntos públicos... por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal», relación de obligada constatación si se tiene en cuenta que son los representantes, justamente, quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos a la participación, al margen ahora la de carácter directo que asimismo el propio precepto garantiza. Y también una muy reiterada jurisprudencia constitucional viene destacando que el derecho que aquí consideramos, por ser de configuración legal, ha de realizarse y preservarse de conformidad con las normas que en cada caso lo regulen, incluidas, como acabamos de recordar, las de los respectivos reglamentos de las cámaras representativas. En el bien entendido, en fin, de que en el art. 23.2 no ha asumido la Constitución un genérico derecho, con la condición de fundamental, al respeto de todas y cada una de las prescripciones de aquellos reglamentos, con la consecuencia de que el derecho de los representantes, y en particular su *ius in officium*, solo podrá considerarse violado si las aducidas contravenciones de las normas internas de las asambleas afectan

al núcleo de los derechos y facultades de los representantes [por todas, STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 4 a), y sentencias allí citadas]. A partir de este sucido y genérico recordatorio de nuestra doctrina, que habrá de ser particularizado en lo que sigue, hemos de abordar el examen de las quejas deducidas en la demanda.

b) Con relación a ese análisis, 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 figurarían las imputadas 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. Por tal razón, el primer aspecto a analizar en el presente recurso será la cuestión de fondo de la decisión de admisión por la Mesa de la propuesta de resolución.

4. Como se ha expuesto, los recurrentes consideran que esa decisión de la Mesa de admitir a trámite la indicada propuesta de resolución resulta indebida e infringe el art. 23.2 CE. Según la demanda, tal lesión provendría de que se trata de una propuesta de resolución que transgrede «de forma palmaria y evidente la Constitución y el Derecho», por lo que –se aduce– su admisión a trámite «vulnera el ejercicio de la función representativa... al alterar la propia naturaleza de este derecho fundamental de representación». Ya se ha dicho que la Fiscalía concluye sus alegaciones en este extremo de forma coincidente con la demanda y que lo contrario argumenta y pide la representación del Parlamento de Cataluña, para la que, en síntesis, esta parte de la queja constitucional es impropia de un recurso de amparo, pues con la invocación del art. 23.2 CE lo que los recurrentes plantean en verdad –viene a decirse– es una pretensión de carácter abstracto mediante la que demandan una interpretación genérica de aquel precepto constitucional, no la defensa singular del derecho fundamental en él reconocido.

El Tribunal no puede acoger, como pretensión de amparo, lo que en este punto de la demanda se le pide:

a) Existe ya una extensa jurisprudencia constitucional sobre la extensión y límites de las facultades de las Mesas de las asambleas en orden a la calificación y, sobre todo, a la admisión o inadmisión a trámite de iniciativas parlamentarias de diverso tipo, jurisprudencia formada, casi sin excepción, a partir de resoluciones en las que se examinaron quejas de amparo, con cita del art. 23.2 CE, frente a lesiones, reales o supuestas, imputadas a actos de las Mesas que rechazaron la admisión a trámite de iniciativas o propuestas planteadas por representantes o por grupos parlamentarios.

En sus determinaciones básicas, y por lo que hace ahora al caso, esta jurisprudencia constitucional tiene declarado, en síntesis, que aquellas facultades de las Mesas lo son sobre todo a efectos de controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas, si bien pueden también extenderse, cuando así lo prevea el respectivo reglamento, a un examen material de aquellas si tal delimitación sustantiva existe en el ordenamiento y ello a efectos de definir cuál sea el procedimiento parlamentario en cada caso idóneo para su tramitación (por todas, SSTC 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, y 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3). Hemos dicho asimismo que las Mesas, con carácter general, no deben inadmitir propuestas o proposiciones a causa de la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, pues ello infringiría el derecho ex art. 23.2 CE de los parlamentarios autores de unas iniciativas u otras [en tal sentido, SSTC 124/1995, de 18 de julio, FFJJ 3 y 4; 107/2001, de 23 de abril, FJ 8, y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 5 a], así

como ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 4]. Tal principio solo admite una muy limitada salvedad, pues también hemos aludido a la posibilidad, «en supuestos excepcionales», de que las Mesas rechacen –sin daño, pues, para aquel derecho fundamental– una determinada propuesta o proposición cuya contradicción a Derecho o inconstitucionalidad fueran «palmarias y evidentes» (SSTC 124/1995, FJ 2; 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4, y resoluciones allí citadas).

Las partes no desconocen, en general, esta jurisprudencia, si bien discrepan en su aplicación al caso. Para los demandantes, la posibilidad de que las Mesas de las asambleas rechacen *a limine* una iniciativa parlamentaria patentemente contraria a la Constitución, sin infringir con ello el derecho fundamental de su autor, sería no una mera facultad, sino un deber constitucional de la Mesa, deber que, de incumplirse, depararía la violación, precisamente, del derecho fundamental enunciado en el art. 23.2 CE. No otra cosa, a su juicio, se habría verificado aquí, pues, reiteran, la Mesa dio curso a una propuesta de resolución manifiestamente incompatible con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC, en lo que sigue). La representación del Parlamento de Cataluña niega que sobre la Mesa pesara tal deber, así como, en todo caso, que la admisión a trámite de la propuesta de resolución haya lesionado los derechos de los demandantes declarados en el art. 23.2 CE, derechos en cuyo ejercicio, justamente, se habría presentado la controvertida propuesta de resolución. Por lo que a continuación diremos, le asiste razón jurídica a esta última representación en el concreto alegato de que la repetida admisión a trámite no conculcó los derechos fundamentales que la demanda invoca.

b) El Tribunal, según se acaba de decir, no ha dejado de observar en ocasiones que las Mesas de las asambleas parlamentarias podrían llegar a inadmitir a trámite, en supuestos excepcionales y sin daño para el derecho ex art. 23.2 CE, aquellas propuestas o iniciativas cuyo contenido, en hipótesis, fuera incompatible con la Constitución de modo palmario y evidente. 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 este que no solo difuminaría los contornos del derecho instituido en aquel precepto, sino que alteraría al propio tiempo la propia configuración del recurso de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional.

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

5. 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 a analizar el resto de las lesiones alegadas. En concreto, procede ahora examinar si, como la demanda aduce, el derecho de los demandantes a formar grupo parlamentario fue menoscabado por la convocatoria y celebración de una Junta de Portavoces a las que tachan de irregulares por no estar constituidos e integrados todavía en grupo, al tiempo de tales actuaciones, los diputados elegidos en las listas presentadas por el Partido Popular, denuncia que hace suya, en lo sustancial, el Ministerio Fiscal y que refuta, en los términos que se recordarán, la representación del Parlamento autonómico.

Para fijar con precisión los términos de esta controversia es procedente reseñar los extremos siguientes, no discutidos en lo esencial entre las partes. En primer lugar, que, conforme al Reglamento de la Cámara, las peticiones de reconsideración de una decisión de la Mesa sobre la admisión o inadmisión a trámite de escritos y documentos de índole

parlamentaria –de este género fue el acuerdo inicial de admisión, de 27 de octubre de 2015– pueden ser presentadas por un grupo parlamentario dentro de los dos días siguientes –en lo que viene ahora al caso– a la publicación de la resolución de la que se discrepa, disponiendo la Mesa de un plazo de cuatro días para resolver definitivamente mediante decisión motivada, oída la Junta de Portavoces (art. 38 RPC). En segundo lugar, que, admitida a trámite en aquella fecha la propuesta de resolución controvertida, los grupos parlamentarios Socialista y Ciudadanos presentaron en tiempo sendas solicitudes en tal sentido, pidiendo a la Mesa que reconsiderara y rectificara la calificación y, en todo caso, la admisión a trámite de la propuesta en cuestión, por ser la misma, junto a otras consideraciones críticas, contraria a la Constitución y al Estatuto de Autonomía. En tercer lugar, que los diputados hoy demandantes de amparo, no constituidos ni integrados todavía entonces en grupo parlamentario –ni habilitados, por ello, a instar reconsideración análoga–, se adhirieron a los escritos al efecto presentados por los dos grupos recién citados (adhesión que no pudo ser, como la demanda observa, sino «a título individual», por más que con alguna inconsistencia, ahora irrelevante, suscribieran el correspondiente escrito como diputados «del GP del PPC»). En cuarto lugar, que –según consta en las actuaciones– la Mesa de la Cámara, en sesión celebrada el 28 de octubre de 2015, acordó admitir a trámite las dos solicitudes de reconsideración que quedan dichas, así como la adhesión a las mismas de los diputados que hoy recurren, suspendiendo, hasta que se decidiera sobre ellas, la tramitación de la propuesta de resolución objeto de discrepancia (art. 38.2 RPC). En quinto lugar, que la Junta de Portavoces del Parlamento de Cataluña «está constituida por los portavoces de cada grupo parlamentario», nombrados, cada uno, por el respectivo grupo (arts. 35.1 y 28.1, respectivamente, del Reglamento del Parlamento de Cataluña). Y en sexto lugar, en fin, que al tiempo de la convocatoria por la Presidencia de la Cámara, el 2 de noviembre, de una Junta de Portavoces para el siguiente día 3, en orden a oír su parecer sobre las repetidas peticiones de reconsideración, y también cuando se celebró la reunión así convocada, no se habían constituido ni integrado aún en grupo parlamentario los diputados elegidos en las listas del Partido Popular, contando con plazo reglamentario para hacerlo hasta el día 5 de noviembre, de conformidad con lo previsto en el art. 26.4 RPC (ocho días hábiles a contar desde el siguiente a la constitución del Parlamento, lo que aconteció el 26 de octubre; plazo prorrogado por decisión de la Mesa –se observa en la demanda– hasta las 9:30 horas del siguiente día 6 de noviembre). Es también pertinente reseñar que el propio día de la convocatoria de la Junta de Portavoces, el 2 de noviembre, la misma Presidencia pidió «a los diputados elegidos en las listas del Partido Popular» (así reza el encabezamiento de este escrito) que designaran «algún representante» que pudiera asistir y participar en la reunión de la Junta, invitación –ya se dijo– a la que no se acogieron aquellos. Los demandantes y la representación de la Cámara autonómica discrepan, por lo demás, sobre la valoración jurídico-constitucional que merezca tal solicitud u ofrecimiento.

Estas son, en suma, las circunstancias aquí relevantes y las normas reglamentarias a tener en cuenta para enjuiciar si, como en la demanda se afirma, el derecho de los actores a constituir, conforme al Reglamento de la Cámara, grupo parlamentario quedó menoscabado, y con ello su derecho *ex art. 23.2 CE*, por una convocatoria de Junta de Portavoces, seguida de su celebración, antes de que los parlamentarios que recurren se hubieran constituido en grupo parlamentario y designado formalmente, por lo tanto, un portavoz que tuviera asiento en aquel órgano.

El Tribunal comparte, por las razones que siguen, la argumentación en este punto de la demanda de amparo.

A) La facultad de constituir grupo parlamentario, en la forma y con los requisitos que establezcan los reglamentos de las Cámaras, corresponde a los diputados, facultad que –importa subrayarlo– pertenece al núcleo 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, por lo que ahora hace al caso, 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 (FJ 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), impone reconocer que los actos de las Cámaras que, del modo que sea, impidan, menoscaben o perturben ilegítimamente el ejercicio, conforme a reglamento, de tal facultad de los parlamentarios de constituirse en grupo conllevarán la consiguiente infracción del derecho de aquellos 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 art. 23.2 CE, aunque solo 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).

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 estos 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 «nombrá 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).

B) A partir de los anteriores presupuestos ha de precisarse que, en el caso actual, no se discute que los diputados recurrentes pudieran formar grupo propio, tal y como efectiva y formalmente hicieron mediante la constitución del Grupo Parlamentario Popular el 5 de noviembre de 2015. Lo que se controvierte es, más bien, si su derecho a formar grupo –derecho finalmente ejercido– fue respetado por la Presidencia del Parlamento al convocar el día 2 de noviembre y presidir el siguiente día 3 una Junta de Portavoces, fechas en las que estaba aún en curso el plazo reglamentario para la constitución de los grupos y en las que, como venimos diciendo, los diputados que recurren todavía no habían ejercido de *iure* esa facultad. La respuesta constitucional a esta cuestión ha de ser negativa. Ni la facultad de los parlamentarios a formar grupo en el plazo reglamentariamente establecido puede ser perturbada por los órganos de la Cámara ni cabe decir que ese derecho sea respetado cuando se le priva, en todo o en parte, de efectividad. Ambas cosas, sin embargo, sucedieron aquí:

a) Los diputados recurrentes, ya se ha dicho, contaban al menos hasta el día 5 de noviembre (o hasta las 9:30 horas del siguiente día, según el acuerdo de la Mesa que

invocan) para decidir, libremente, si se constituían o no, todos ellos, en grupo parlamentario. La convocatoria por la Presidencia el día 2 del mismo mes de una Junta de Portavoces a celebrar el siguiente día 3, en curso todavía aquel plazo, no puede entenderse, objetivamente, sino como un apremio para que no apuraran el plazo dicho ante el hecho consumado de que los portavoces de los grupos ya formados se reunirían, en todo caso, en la segunda de dichas fechas para ser oídos a efectos de la decisión por la Mesa de las peticiones de reconsideración a las que se adhirieron los actores. Tal apremio, que colocaba a los demandantes ante la encrucijada de renunciar a su derecho a agotar los tiempos para constituirse en grupo, acudiendo así a la Junta prematuramente convocada, o ejercer en plenitud su facultad reglamentaria *ratione temporis*, pero sin formar parte entonces de una reunión para la que no habrían de contar aún con portavoz formalmente designado, supuso una perturbación ilegítima del derecho que, según reglamento, les asistía. Perturbación que no quedó paliada por el ofrecimiento o invitación que recibieron de la Presidencia para que, a fin de estar presentes en la repetida reunión de la Junta, designaran un «representante» al efecto. Las facultades de los parlamentarios –y más aún las asociadas, como aquí es el caso, al derecho fundamental que enuncia el art. 23.2 CE– se ejercen y respetan según Derecho, no por deferente condescendencia de los órganos rectores y de gobierno de las asambleas, ello con independencia de que aquella invitación pudo verse por los demandantes, de nuevo en términos objetivos, como un apremio añadido para que anticiparan, materialmente, su constitución en grupo y con ello la consiguiente designación de un portavoz («representante», en el ofrecimiento o solicitud que consideramos).

Se sigue de lo anterior que la convocatoria de la Junta de Portavoces, en las fechas y circunstancias dichas, entrañó una perturbación ilegítima del derecho de los diputados recurrentes a ejercer en plenitud y sin discriminación sus facultades y cometidos como tales representantes, con la consiguiente infracción del derecho proclamado en el art. 23 de la Constitución. De este modo, la perturbación así lesiva del derecho surge de la convocatoria irregular, por prematura, de una Junta de Portavoces cuando estaba pendiente aún de designar uno de ellos, y no cabría decir, por lo tanto, que solo se consumó, como tal lesión, con la ulterior celebración de la reunión así convocada.

b) Tal reunión tuvo lugar el día 3 de noviembre y con ello se verificó una nueva infracción del derecho de los actores a constituirse en grupo parlamentario. Este derecho, como cualquier otro, se respeta solo si no se menoscaba su plenitud de efectos, según las normas en cada caso aplicables, eficacia íntegra que conllevaba el que los recurrentes, dentro del plazo hábil para ello, y sin cortapisas ni apremios, pudieran adoptar su decisión, nombrar, en su caso, portavoz del propio grupo y contar con su presencia como tal en una Junta de Portavoces que, conforme al art. 38.3 RPC, fuera debidamente oída antes de que la Mesa resolviera sobre las solicitudes de reconsideración instadas, a las que se adhirieron los actores. En este caso, sin embargo, para la fecha en que los diputados elegidos en las listas presentadas por el Partido Popular formaron grupo parlamentario, se había ya anticipado, bajo la Presidencia de la Cámara, una reunión de determinados portavoces –en veste de Junta– que asumió los cometidos consultivos previstos en el citado precepto reglamentario sin la presencia del aún pendiente de designar –caso de constituirse como tal grupo, según hicieron– por los demandantes de amparo. El derecho de los diputados a formar grupo parlamentario queda mermado en su eficacia si las facultades vinculadas al mismo (entre ellas, la de contar con un representante formalmente designado en la Junta de Portavoces) se desconocen por la Cámara o por cualquiera de sus órganos. Esto es lo que sucedió en el caso actual, con la consiguiente nueva infracción del derecho enunciado en el art. 23.2 CE.

C) Las anteriores conclusiones no quedan empañadas por lo alegado frente a la demanda por la representación del Parlamento de Cataluña. Ni su valoración como «deferente» del ofrecimiento a los actores para que designaran un «representante» que asistiera a la Junta prematuramente convocada (respecto de la que basta con que nos remitamos a las consideraciones ya hechas sobre el particular) ni los demás argumentos

expuestos en estas alegaciones alcanzan a desvirtuar la constatación de las lesiones de derechos apreciadas.

No lo logran, ciertamente, las referencias hechas a supuestos precedentes que, según tales alegaciones, privarían de razón jurídica a los actores. Con independencia de que los precedentes parlamentarios no pueden en general invocarse para disminuir o ignorar los derechos y garantías que el reglamento reconoce a los parlamentarios (en tal sentido, STC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 7, y resoluciones allí citadas), no constituyen argumentos ahora atendibles ni la reunión ocasional de portavoces en legislaturas anteriores antes de la constitución de todos los grupos parlamentarios, ni la asistencia a las reuniones de la Mesa, con voz pero sin voto, de quien sin formar parte de ella actuaba no en representación oficial como portavoz de un grupo parlamentario, sino como representante informal de diputados elegidos en las mismas listas. En cuanto a aquellas reuniones no oficiales de portavoces, porque, aunque realizadas sin duda al amparo de la muy amplia libertad de acción interna de que gozan Cámaras, grupos y parlamentarios, nunca podrían arrogarse ni ejercer –como ocurrió, sin embargo, en el caso que nos ocupa– las competencias y atribuciones jurídicas que el Reglamento confiere a órganos determinados y debidamente constituidos de la asamblea (a la Junta de Portavoces, en lo que ahora importa), principio este elemental y de alcance general, por más que la Constitución solo lo enuncie de manera expresa para las Cortes Generales (art. 67.3). Y por lo que se refiere a la asistencia a las reuniones de la Mesa de algunos diputados no integrados en ella, baste con señalar que tal presencia lo fue, como figura en las actuaciones, por libre decisión o –en palabras de tales diputados– por «cortesía» de la Presidencia y de la propia Mesa, y resultaría excesivo asimilar la asistencia graciable a la reunión de cierto órgano y aquella otra para la que cuentan con derecho propio, a través de sus portavoces, los diputados constituidos en grupo parlamentario: solo en este segundo caso se participa en la reunión como miembro del órgano colegiado y para el ejercicio de sus funciones propias y solo entonces, por lo tanto, se ha de ostentar el correspondiente título formal (portavoz, en lo que aquí importa).

Se aduce asimismo por la representación del Parlamento de Cataluña que la anticipada reunión de la Junta de Portavoces era obligada a fin de resolver en tiempo, precisamente, las citadas 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, tanto más cuanto que la Mesa pudo aquí, para armonizar unas exigencias y otras, prorrogar el plazo de resolución de aquellas solicitudes (art. 103 RPC), como consta en las actuaciones que así se solicitó, con reiteración y sin éxito, por algunos miembros de la propia Mesa. Los letrados del Parlamento sugieren, en fin, el ánimo, a su juicio dilatorio, que llevó a los demandantes de amparo a constituirse en grupo no antes del día 5 de noviembre. Sin embargo, al respecto procede recordar que los derechos, también los de los parlamentarios, han de ser respetados en todo caso, cualquiera sea el propósito de quienes legítimamente los ejercen.

Función primordial de toda asamblea parlamentaria, también por tanto del Parlamento de Cataluña (arts. 152.1 CE y 55.1 EAC), es la de representar a la ciudadanía. Esta representación solo se cumple cabalmente si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen en general a los procedimientos que el ordenamiento dispone y, por lo que ahora más importa, a las reglas jurídicas que, integradas sobre todo en los reglamentos de las Cámaras, aseguran una participación no discriminatoria de unos y otros representantes. Se asegura con ello el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad. La democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está, sin duda, entre sus presupuestos inexcusables. La decisión, aquí juzgada, de la Presidencia del Parlamento autonómico de realizar, en los términos vistos, una convocatoria prematura, y por ello irregular, de la Junta de Portavoces de la Cámara infringió el derecho reglamentario de los diputados elegidos en las listas presentadas por el Partido Popular a constituirse, sin perturbaciones ilegítimas y con eficacia plena, en grupo parlamentario, violando, por lo

mismo, su derecho fundamental y con ello el de los ciudadanos a los que representan. Procede así declararlo y dictar, como se hará en el fallo, la nulidad de la referida resolución de convocatoria, de 2 de noviembre de 2015.

6. Impugnan también los recurrentes, con cita asimismo del derecho fundamental enunciado en el art. 23 CE, la resolución de la Mesa del Parlamento, de 3 de noviembre de 2015, por la que, «oída la Junta de Portavoces» en reunión anterior de igual fecha, se decidió mantener el acuerdo inicial de admisión a trámite de la controvertida propuesta de resolución, con el rechazo consiguiente de las solicitudes de reconsideración a las que se viene haciendo referencia. La Mesa motivó esta decisión mediante la reiteración y transcripción de los argumentos expuestos en otro acuerdo del mismo órgano, de 18 de enero de 2013.

La vulneración de derechos que la demanda imputa a esta resolución deriva, en la tesis de los actores, de la previa lesión deparada por la convocatoria, el día 2 de noviembre, y por la celebración, el siguiente día 3, de una Junta de Portavoces que censuraron, como vimos, de irregularmente reunida, censura constitucional que, en los términos expuestos en el fundamento jurídico que antecede, este Tribunal comparte. Viene a aducirse ahora en la demanda que la infracción de derechos así verificada determinaría que la posterior resolución que mantuvo la admisión a trámite de la propuesta de resolución, con el rechazo consiguiente de las peticiones de reconsideración, sería lesiva, a su vez, del derecho fundamental de los demandantes, pues dicha decisión de la Mesa sobre tales peticiones no puede adoptarse sino una vez «oída la Junta de Portavoces» (art. 38.3 RPC) y en este caso, en rigor, tal audiencia previa no se habría producido, toda vez que la convocatoria no lo fue para «una Junta de Portavoces legítima», según Reglamento, y los así reunidos no podrían, por ello, actuar como tal órgano ni ejercer sus facultades. El Ministerio Fiscal, según en los antecedentes se expuso, comparte en lo sustancial este planteamiento de la demanda. No así la representación del Parlamento de Cataluña, quien sostiene, en síntesis, que la reunión de la Junta de Portavoces previa a la resolución ahora impugnada fue válida y por lo tanto eficaz en orden a la audiencia que prescribe el antes citado art. 38.3 RPC, conclusión que viene a fundamentar en sus alegaciones, sobre todo, en la consideración de que las reuniones de la Junta no requieren, para la válida composición del órgano, de la asistencia de todos los portavoces, existiendo en la sesión controvertida quórum suficiente.

Planteado así el debate constitucional entre las partes, proceden las consideraciones siguientes:

A) En su art. 38, el Reglamento del Parlamento de Cataluña abre la posibilidad para el grupo parlamentario discrepante de determinadas resoluciones adoptadas por la Mesa de pedir a esta la reconsideración de tales acuerdos, solicitud que, conforme al número 3 del mismo precepto, debe ser resuelta en plazo de cuatro días «mediante resolución motivada, oída la Junta de Portavoces». Entre las decisiones de la Mesa susceptibles de semejante petición figuran las que califican y declaran la admisión o inadmisión a trámite de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria [arts. 37.1 d) y 38.1 RPC]. Al amparo de tal previsión, dos grupos parlamentarios solicitaron en su día que la Mesa reconsiderara y rectificara su declaración de admisión a trámite, el 27 de octubre de 2015, de la propuesta de resolución, presentada por otros dos grupos, denominada «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales», solicitudes de reconsideración a las que se adhirieron los hoy demandantes. Tanto las solicitudes propiamente dichas, como la adhesión a las mismas por los actores, fueron, según ya se ha dicho, admitidas a trámite por la Mesa en su reunión del siguiente día 28.

B) Ninguna duda puede haber en cuanto al derecho reglamentario de quienes instan de la Mesa tales solicitudes de reconsideración en orden a que las mismas sean resueltas en tiempo, motivadamente y según la audiencia prevista, derecho que también corresponde a quienes, como los actores, no pudieron solicitar otro tanto, al no estar constituidos como grupo, pero se adhirieron a las peticiones al efecto deducidas por quienes sí lo estaban.

C) El respeto o no, en la tramitación y resolución de la reconsideración, de tal derecho de origen reglamentario no es, desde luego, indiferente para el derecho fundamental ex art. 23.2 CE, en el que se comprende, por lo que ahora interesa, el de ejercer el cargo representativo de conformidad con lo dispuesto en el reglamento parlamentario, sin restricciones ilegítimas y –se impone añadir– con las garantías de orden jurídico previstas en las propias normas reglamentarias. De este último género es, sin duda, la garantía que ahora consideramos, mediante la que la Mesa de la Cámara puede, a petición de un grupo parlamentario, volver sobre algunas de sus decisiones para, previa audiencia a la Junta de Portavoces, rectificarlas o confirmarlas de manera motivada. Cumple la Mesa en esta vía la función jurídico-técnica que en general corresponde a órganos de este tipo (STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4), no pudiendo inspirarse o basarse su decisión última en simples criterios de oportunidad o conveniencia, sino en lo que imponen, más bien, el mejor respeto del reglamento y la debida ordenación y racionalización del funcionamiento de la Cámara. Es cierto, como ya advertimos, que el art. 23.2 CE no ha convertido en contenido del derecho fundamental allí enunciado todas y cada una de las prescripciones de los reglamentos parlamentarios y que, por lo mismo, los representantes no tienen, al amparo de aquella norma constitucional, un genérico derecho al cumplimiento, con trascendencia jurídico-constitucional, de tales prescripciones y sí solo, conforme a reiterada jurisprudencia, de aquellas que preservan y garantizan el núcleo de su función representativa. También lo es, en consecuencia, que el cauce procesal instituido en el art. 42 LOTC no está al servicio, indiferenciadamente, de la preservación de la juridicidad de cualesquiera actos que afecten a los representantes, pues esta vía constitucional existe sólo para la protección de determinados derechos fundamentales y, en lo que ahora hace al caso, de los que corresponden, en virtud del art. 23 CE, a los miembros de las cámaras representativas. Son las propias cámaras las que deben interpretar la legalidad parlamentaria, sin que dicha legalidad pueda ser controlada por este Tribunal al margen de los derechos fundamentales y, significativamente, de aquel art. 23.2 CE (por todas, SSTC 158/2014, de 6 de octubre, FJ 4, y 213/2014, de 18 de diciembre, FJ 4).

Pero precisamente porque todo lo anterior es como queda dicho, no cabe desconocer que cuando un reglamento 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, como venimos indicando, 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 solo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa» (SSTC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3; 169/2009, de 9 de julio, FJ 2; 20/2011, de 14 de marzo, FJ 4; 117/2012, de 4 de junio, FJ 3, o 36/2014, de 27 de febrero. FJ 5).

Por consiguiente, solo desde ese prisma y conforme a 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.

D) Sobre la base de cuanto antecede, es ya posible resolver esta concreta queja de la demanda de amparo que ahora nos ocupa, resolución que resulta favorable a la pretensión de los actores.

a) Las exigencias del art. 38.3 RPC en punto a que las solicitudes de reconsideración planteadas a la Mesa sean resueltas motivadamente y previa audiencia a la Junta de Portavoces constituyen elementos esenciales de este procedimiento parlamentario de garantía. Establecido tal cauce interno, la motivación preserva, en efecto, frente al nudo voluntarismo del órgano llamado a resolver, en tanto que la intervención previa, por vía de

audiencia, de la Junta de Portavoces permite que la Mesa quede enterada, porque así lo ha querido el Reglamento, de los criterios de los distintos grupos sobre cuál debiera ser la definitiva decisión a adoptar, decisión que, ciertamente, solo a la propia Mesa corresponde. Esta previa audiencia de la Junta de Portavoces es un elemento central del procedimiento de la reconsideración que posee en este caso, además, una conexión inmediata con facultades inherentes al *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.

b) La Mesa, pues, no puede resolver sin antes oír a la Junta de Portavoces, pero en el caso actual esa audiencia no se llevó a cabo.

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 solo culminará, ya lo hemos dicho, cuando estén constituidos todos los grupos parlamentarios, incluido, eventualmente, el grupo mixto. Tal situación no podrá darse por consumada, en tanto haya, como aquí hubo, diputados 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 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 en su virtud el siguiente día 3 no puede ser vista, por la misma razón, sino como la de unos determinados portavoces de los grupos hasta entonces constituidos, no de la Junta reglamentaria que ha de integrarlos a todos, aunque –cosa obviamente muy distinta– pudiera ser que no todos acudieran siempre a unas u otras de sus sesiones.

La reunión mantenida habría sido sin duda plenamente posible y legítima si no se le hubiera atribuido –pese a las protestas, como consta en acta, de tres de esos mismos portavoces– el ejercicio de una determinada facultad que solo corresponde a la Junta válidamente constituida, y es lo cierto que 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. La Junta, en suma, 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, según consta en acta, de que «todos los grupos han podido manifestar su opinión»: 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, esto es, a una Junta de Portavoces que aquí no se pudo tener por celebrada ni tampoco por ejercida válidamente, en consecuencia, la función que le atribuye el antes citado art. 38.3 RPC. No lo apreciaron así ni la Presidencia ni la Mesa del Parlamento, que entendieron que una mera reunión de portavoces de los grupos ya formados podía hacer las veces de la Junta, dando a esta por «oída» y resolviendo, en definitiva, las solicitudes de reconsideración pendientes. Por lo ya expuesto, actuar de este modo supuso soslayar un trámite esencial del procedimiento de garantía parlamentaria en que la reconsideración consiste e infringir con ello, en lo que hace estrictamente al presente recurso, el derecho constitucional (art. 23.2 CE) de quienes, como los actores, se adhirieron a unas peticiones de reconsideración que fueron irregularmente resueltas por la Mesa de la Cámara.

Procede, por todo ello, y así se dictará en el fallo, la anulación del acuerdo de la Mesa, de 3 de noviembre de 2015, por el que se confirmó, sin audiencia previa, conforme al

Reglamento, de la Junta de Portavoces, la admisión a trámite cuya reconsideración fue interesada en su día.

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 presente recurso de amparo y en consecuencia:

a) Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental de los demandantes enunciado en el art. 23.2 CE en sus vertientes de derecho a constituirse, sin perturbaciones ilegítimas y con eficacia plena, en grupo parlamentario, en los términos del Reglamento del Parlamento de Cataluña, y de obtener una resolución de las peticiones de reconsideración a las que se adhirieron conforme al procedimiento establecido en el citado Reglamento.

b) Declarar, en consecuencia, la nulidad de la resolución de la Presidencia del Parlamento de Cataluña, de 2 de noviembre de 2015, por la que se convocó, para el siguiente día 3, una reunión de la Junta de Portavoces, así como del acuerdo de la Mesa del mismo Parlamento, de 3 de noviembre de 2015, por el que se confirmó o mantuvo el propio acuerdo, de 27 de octubre de 2015, mediante el que se admitió a trámite la propuesta de resolución llamada «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales».

2.º Desestimar, en lo demás, el recurso de amparo.

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

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