



# BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XI legislatura · segon període · número 40 · dijous 21 de gener de 2016

## TAULA DE CONTINGUT

---

### 1. Tramitacions closes amb text aprovat o closes en la formulació

#### 1.01. Lleis i altres normes

##### 1.01.01. Lleis

Llei d'igualtat efectiva de dones i homes

202-00052/10

Correcció d'errades de publicació (BOPC 651/10)

5

##### 1.40. Acords amb relació a les institucions de la Unió Europea

#### 1.40.02. Dictàmens amb relació a l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat per la Unió Europea

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a determinats aspectes dels contractes de subministrament de continguts digitals

295-00017/11

Dictamen

7

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a determinats aspectes dels contractes de compravenda en línia i altres vendes a distància de béns

295-00018/11

Dictamen

9

### 3. Tramitacions en curs

#### 3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma

##### 3.01.02. Proposicions de llei

Proposició de llei de la renda garantida de ciutadania establerta per l'article 24.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya

202-00009/10

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a l'articulat

12

#### 3.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions

##### 3.10.25. Propostes de resolució

Proposta de resolució sobre el sensellarisme

250-00074/11

Presentació: GP CSP

12

Proposta de resolució sobre la prolongació de la carretera C-32

250-00075/11

Presentació: GP CSP, Sergi Saladié Gil, del GP CUP-CC

13

Proposta de resolució sobre l'acord marc relatiu als menjadors escolars del Maresme i el Vallès Oriental

250-00076/11

Presentació: GP CSP

14

Proposta de resolució sobre la Delegació del Govern davant la Unió Europea

250-00077/11

Presentació: GP C's

16

Proposta de resolució sobre els centres especials de treball

250-00078/11

Presentació: GP C's

16

Proposta de resolució sobre l'aplicació de la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència  
250-00079/11  
Presentació: GP C's 17

Proposta de resolució sobre la posada en marxa d'una campanya institucional sobre l'autisme  
250-00080/11  
Presentació: GP C's 18

### 3.10.65. Projectes i propostes de resolució d'actuació davant les Corts Generals

Proposta per a presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats la Proposició de Llei de modificació de la Llei de l'Estat 52/2007, del 26 de desembre, per la qual es reconeixen i s'amplien drets i s'estableixen mesures a favor dels qui van patir persecució o violència durant la guerra civil i la dictadura  
270-00002/11  
Presentació: GP SOC 19

## 4. Informació

### 4.45. Composició dels òrgans del Parlament

#### 4.45.02. Ple del Parlament

Composició del Ple del Parlament  
396-00001/11  
Accés al ple exercici de la condició de parlamentari 22

#### 4.45.25. Grups parlamentaris

Composició del Grup Parlamentari de Junts pel Sí  
399-00003/11  
Adscripció de diputats 22

### 4.53. Sessions informatives i compareixences

#### 4.53.03. Sol·licituds de sessió informativa

Sol·licitud de sessió informativa de la comissió que correspongui amb el conseller d'Interior sobre la detenció del cap de sala central del Cos de Bombers arran d'una investigació policial sobre els contractes signats amb l'empresa Avialsa  
354-00016/11  
Sol·licitud i tramitació 22

Sol·licitud de sessió informativa de la comissió que correspongui amb la consellera d'Ensenyament sobre les actuacions dutes a terme arran del suïcidi d'un transsexual adolescent i l'eficàcia dels protocols de detecció precoç d'assetjament escolar  
354-00017/11  
Sol·licitud i tramitació 23

Sol·licitud de sessió informativa de la comissió que correspongui amb el conseller d'Economia i Hisenda sobre les actuacions previstes per a garantir la liquiditat de la Caixa Agrària de Cambrils i la viabilitat de la Cooperativa Agrícola de Cambrils  
354-00018/11  
Sol·licitud i tramitació 23

Sol·licitud de sessió informativa de la comissió que correspongui amb la consellera de Treball, Afers Socials i Famílies sobre el garantiment d'una acció coordinada entre el Departament d'Ensenyament i el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies davant de situacions d'assetjament escolar  
354-00019/11  
Sol·licitud i tramitació 23

Sol·licitud de sessió informativa de la comissió que correspongui amb el conseller d'Interior sobre la mort de quatre persones a la residència de gent gran Ribera del Sió, d'Agramunt (Urgell), el 3 de novembre de 2015  
354-00020/11  
Sol·licitud i tramitació 23

Sol·licitud de sessió informativa de la comissió que correspongui amb el conseller d'Empresa i Coneixement sobre les actuacions del seu departament amb relació a la situació de l'empresa Covestro i el clúster químic de Tarragona  
354-00021/11  
Sol·licitud i tramitació 24

#### **4.67. Comunicacions dels grups parlamentaris i dels diputats**

Proposició de llei de reforma horària  
202-00008/11  
Sol·licitud

24

#### **4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional**

##### **4.87.20. Recursos d'empara constitucional**

Recurs d'empara 6205-2015, contra els acords de la Mesa del Parlament de Catalunya del 27 d'octubre i del 3 de novembre de 2015

383-00001/11

Alegacions que formula el Parlament

25

Recurs d'empara 6206-2015, contra els acords de la Mesa del Parlament de Catalunya del 27 d'octubre i del 3 de novembre de 2015

383-00002/11

Alegacions que formula el Parlament

42

Recurs d'empara 6207-2015, contra els acords de la Mesa del Parlament de Catalunya del 27 d'octubre i del 3 de novembre de 2015

383-00003/11

Alegacions que formula el Parlament

60

#### **4.90. Règim interior**

##### **4.90.15. Contractació**

Contractació del subministrament de paper per al Parlament de Catalunya per al període comprès entre el gener del 2016 i el desembre del 2017 en virtut de l'Acord marc de subministrament de paper per a impressió i escriptura de la Generalitat 2011/1

620-00001/11

Formalització del contracte

82

#### **4.95. Altres informacions**

Credencial del diputat Fabian Mohedano Morales

Presentació

83

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

Imprès a Multitext

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

[www.parlament.cat](http://www.parlament.cat)

1. Tramitacions closes amb text aprovat o closes en la formulació

1.01. Lleis i altres normes

1.01.01. Lleis

**Llei d'igualtat efectiva de dones i homes**

202-00052/10

CORRECCIÓ D'ERRADES DE PUBLICACIÓ (BOPC 651/10)

Al BOPC 651/10, a la pàgina 23.

Títol o epígraf: Capítol IV. Polítiques públiques per a promoure la igualtat efectiva de dones i homes / Secció quarta. Polítiques socials

On hi diu:

«Article 48. Polítiques de salut i serveis

[...]

2. Les administracions públiques de Catalunya competents en matèria sanitària, en l'àmbit de llurs competències respectives, per a garantir de manera integral la salut afectiva, sexual i reproductiva, han de:

a) Incloure en les polítiques educatives, des de primària, la difusió de continguts relatius a la salut afectiva, sexual i reproductiva, amb una atenció especial als adolescents, joves i grups de població vulnerables.

b) Garantir la inclusió del consell reproductiu dins de la cartera de serveis de les unitats d'atenció a la salut sexual i reproductiva, i facilitar l'accés universal als mètodes contraceptius segurs, amb una atenció especial a les adolescents.

d) Potenciar l'apoderament de les dones en la presa de decisions respecte a l'anticoncepció i les mesures de prevenció de les malalties de transmissió sexual.

e) Afavorir l'autonomia de les dones en l'embaràs, el part i la lactància.

f) Garantir que les dones puguin rebre la prestació de la interrupció de l'embaràs, per mitjà dels centres de la xarxa sanitària de responsabilitat pública, segons la normativa vigent.

g) Tenir una cura especial de les dones que viuen soles i en precarietat econòmica.

h) Treballar perquè la cura de les persones en l'àmbit familiar sigui compartida per homes i dones, d'acord amb el que disposa l'article 47.c.1r.

[...]»

Hi ha de dir:

«Article 48. Polítiques de salut i serveis

[...]

2. Les administracions públiques de Catalunya competents en matèria sanitària, en l'àmbit de llurs competències respectives, per a garantir de manera integral la salut afectiva, sexual i reproductiva, han de:

a) Incloure en les polítiques educatives, des de primària, la difusió de continguts relatius a la salut afectiva, sexual i reproductiva, amb una atenció especial als adolescents, joves i grups de població vulnerables.

b) Garantir la inclusió del consell reproductiu dins de la cartera de serveis de les unitats d'atenció a la salut sexual i reproductiva, i facilitar l'accés universal als mètodes contraceptius segurs, amb una atenció especial a les adolescents.

c) Potenciar l'apoderament de les dones en la presa de decisions respecte a l'anticoncepció i les mesures de prevenció de les malalties de transmissió sexual.

d) Afavorir l'autonomia de les dones en l'embaràs, el part i la lactància.

e) Garantir que les dones puguin rebre la prestació de la interrupció de l'embaràs, per mitjà dels centres de la xarxa sanitària de responsabilitat pública, segons la normativa vigent.

f) Tenir una cura especial de les dones que viuen soles i en precarietat econòmica.

g) Treballar perquè la cura de les persones en l'àmbit familiar sigui compartida per homes i dones, d'acord amb el que disposa l'article 47.c.1r.

[...]»

A les pàgines 27 i 28.

Títol o epígraf: Capítol V. Mesures per a garantir el compliment de la Llei / Secció primera. Defensa de la igualtat de dones i homes

On hi diu:

«Article 57. El Síndic de Greuges

1. El Síndic de Greuges, d'acord amb les atribucions que li assignen l'Estatut d'autonomia i la Llei 24/2009, del 23 de desembre, és l'òrgan encarregat de la defensa dels drets i les llibertats en matèria de no-discriminació per raó de gènere que puguin haver estat vulnerats per l'actuació d'institucions o persones, tant públiques com privades, i, especialment, exerceix les funcions següents:

a) Practicar investigacions, tant d'ofici com a instància de part, per a aclarir possibles situacions de discriminació directa o indirecta per raó de sexe.

b) Facilitar vies de negociació i fer recomanacions a persones físiques i jurídiques amb la finalitat de corregir situacions o pràctiques discriminatòries per raó de sexe, i fer un seguiment del compliment d'aquestes recomanacions.

c) Fer l'assessorament i l'assistència a la ciutadania davant de possibles situacions de discriminació per raó de sexe.

e) Vetllar pel compliment i l'aplicació efectiva d'aquesta llei i assumir la tutela del dret fonamental a la igualtat efectiva de dones i homes.

f) Analitzar i avaluar el grau de compliment d'aquesta llei.

g) Estudiar la legislació i la jurisprudència antidiscriminatòries i elaborar propostes de nova legislació o de reforma legislativa.

2. El Govern ha de proposar un conveni de col·laboració a l'autoritat judicial, al Ministeri Fiscal i al Síndic de Greuges, en el termini de sis mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta llei.»

Hi ha de dir:

«Article 57. El Síndic de Greuges

1. El Síndic de Greuges, d'acord amb les atribucions que li assignen l'Estatut d'autonomia i la Llei 24/2009, del 23 de desembre, és l'òrgan encarregat de la defensa dels drets i les llibertats en matèria de no-discriminació per raó de gènere que puguin haver estat vulnerats per l'actuació d'institucions o persones, tant públiques com privades, i, especialment, exerceix les funcions següents:

a) Practicar investigacions, tant d'ofici com a instància de part, per a aclarir possibles situacions de discriminació directa o indirecta per raó de sexe.

b) Facilitar vies de negociació i fer recomanacions a persones físiques i jurídiques amb la finalitat de corregir situacions o pràctiques discriminatòries per raó de sexe, i fer un seguiment del compliment d'aquestes recomanacions.

c) Fer l'assessorament i l'assistència a la ciutadania davant de possibles situacions de discriminació per raó de sexe.

d) Vetllar pel compliment i l'aplicació efectiva d'aquesta llei i assumir la tutela del dret fonamental a la igualtat efectiva de dones i homes.

e) Analitzar i avaluar el grau de compliment d'aquesta llei.

f) Estudiar la legislació i la jurisprudència antidiscriminatòries i elaborar propostes de nova legislació o de reforma legislativa.

2. El Govern ha de proposar un conveni de col·laboració a l'autoritat judicial, al Ministeri Fiscal i al Síndic de Greuges, en el termini de sis mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta llei.»

#### 1.40. Acords amb relació a les institucions de la Unió Europea

##### 1.40.02. Dictàmens amb relació a l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat per la Unió Europea

### **Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a determinats aspectes dels contractes de subministrament de continguts digitals**

295-00017/11

DICTAMEN

#### **Mesa del Parlament**

La Mesa del Parlament, en la sessió tinguda el 19 de gener de 2016, ha estudiat el text de la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a determinats aspectes dels contractes de subministrament de continguts digitals.

Finalment, d'acord amb el que disposa l'article 188 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que determina que el Parlament de Catalunya participa en el control del principi de subsidiarietat, la Mesa del Parlament ha acordat d'aprovar el dictamen següent:

#### **Dictamen sobre l'adequació al principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a determinats aspectes dels contractes de subministrament de continguts digitals (295-00017/11)**

##### **I. Antecedents**

###### *A. Base jurídica*

L'article 12 del Tractat de la Unió Europea disposa que els parlaments nacionals han de vetllar perquè es respecti el principi de subsidiarietat.

L'article 6 del Protocol (núm. 2) sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat estableix que correspon a cada parlament nacional o cambra d'un parlament nacional de consultar, si escau, els parlaments regionals amb competències legislatives.

L'article 188 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya determina que el Parlament de Catalunya ha de participar en el control del principi de subsidiarietat amb relació als projectes d'actes legislatius de la Unió Europea.

L'article 6.1 de la Llei de l'Estat 8/1994, del 19 de maig, per la qual es regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea, modificada per la Llei de l'Estat 24/2009, del 22 de desembre, estableix que el Congrés i el Senat han de remetre als parlaments de les comunitats autònomes les iniciatives legislatives de la Unió Europea sense perjudicar l'existència de competències autonòmiques afectades.

###### *B. Procediment*

De conformitat amb l'article 6.1 de la Llei de l'Estat 8/1994, la Comissió Mixta per a la Unió Europea va trametre al Parlament de Catalunya, amb data del 12 de gener de 2016, la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a determinats aspectes dels contractes de subministrament de continguts digitals.

La Comissió Mixta va obrir un termini de quatre setmanes perquè el Parlament li remetés el corresponent dictamen motivat sobre la possible vulneració del principi de subsidiarietat.

La Mesa del Parlament, en la sessió del 15 de gener de 2016, va prendre nota del projecte d'acte legislatiu objecte de dictamen.

De conformitat amb el que estableix l'article 200, apartats 1 i 2 del Reglament, la Mesa del Parlament n'ordena la publicació, n'encomana la tramitació a la comissió competent per raó de la matèria i obre un termini perquè els grups parlamentaris hi puguin formular observacions.

De conformitat amb l'article 6.2 de la Llei de l'Estat 8/1994, el termini per a trametre el dictamen a les Corts Generals fineix el 12 de febrer de 2016.

### *C. Objecte*

La proposta s'inscriu en l'Estratègia per al Mercat Únic Digital, adoptada per la Comissió Europea el 6 de maig de 2015 (COM (2015) 192 final; <http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market>). En aquesta estratègia la Comissió Europea va anunciar dues iniciatives legislatives: una primera sobre una normativa harmonitzada per al subministrament de continguts digitals, i una segona sobre la compravenda en línia de béns. Aquesta proposta es refereix a la primera d'aquestes iniciatives.

L'objectiu general d'aquestes iniciatives consisteix a contribuir a un creixement més ràpid de les oportunitats que ofereix la creació d'un veritable mercat únic digital, en benefici dels consumidors i de les empreses.

L'objecte del projecte d'acte legislatiu de la Unió Europea és harmonitzar les normes essencials en matèria de contractes de subministrament de continguts digitals. La proposta de directiva conté les normes sobre la conformitat dels continguts digitals; les formes de sanejament disponibles per als consumidors en casos de falta de conformitat dels continguts amb el contracte, així com determinats aspectes relatius al dret a resoldre contractes de llarga durada i la modificació dels continguts digitals (art. 1).

Pel que fa al seu àmbit d'aplicació, la proposta s'aplica a qualsevol contracte en virtut del qual el proveïdor subministra continguts digitals al consumidor o es compromet a fer-ho i, a canvi, es paga un preu o el consumidor facilita activament una altra contraprestació no dinerària en forma de dades personals o altre tipus de dades. La directiva s'aplicarà a qualsevol contracte de subministrament de productes de digitals i a qualsevol suport durador que incorpori continguts digitals quan el suport s'hagi utilitzat exclusivament com a transmissor de continguts digitals. La proposta no s'aplicarà als serveis prestats amb un element significatiu d'intervenció humana o a contractes que regulin serveis sectorials específics com els serveis sanitaris, de regulació del joc o financers (art. 3).

La proposta regula específicament aspectes com ara les modalitats i el temps de subministrament de continguts digitals (art. 5); els criteris de conformitat contractuals i legals sobre els que s'avalua la qualitat del contingut digital (art. 6); l'esmena de l'incompliment del subministrament (art. 11); les formes de sanejament per falta de conformitat (art. 12), i la resolució (art. 13) o el dret a la indemnització per danys i perjudicis (art. 14).

### *D. Competències de la Unió Europea que fonamenten el projecte d'acte legislatiu*

El projecte d'acte legislatiu de la Unió Europea es fonamenta jurídicament en el TFUE i, en particular, en les competències de la Unió Europea en matèria d'aproximació de legislacions en el marc del mercat interior (art. 114 TFUE).

Aquest article atorga al Parlament Europeu i al Consell, amb la consulta prèvia al Comitè Econòmic i Social i de conformitat amb un procediment legislatiu ordinari, la competència per a adoptar mesures per a l'aproximació de disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres que tinguin per objecte l'establiment i funcionament del mercat interior.

### *E. Competències afectades de la Generalitat de Catalunya*

En la mesura que l'objectiu específic de la proposta és l'establiment de mesures d'aproximació de legislacions dels estats membres, les competències de la Generalitat no es veuen afectades.

No obstant això, cal tenir present que, atès que es tracta d'una proposta de directiva, els estats membres no podran mantenir o introduir disposicions contràries a les fixades en la proposta. Des d'aquesta perspectiva, la proposta podria tenir una incidència en les competències de comerç i consum, entre d'altres, de la Generalitat de Catalunya.

## **II. Observacions (de tipus tècnic, jurídic o polític)**

Pel que fa a la fonamentació del principi de subsidiarietat, s'argumenta que l'acció de la Unió Europea implica aspectes transnacionals que no es poden abordar per mitjà d'un enfocament de cada estat membre.

Atès que es tracta d'una mesura en un àmbit atribuït expressament a la competència de les institucions de la Unió pels tractats, i en què el valor afegit i la necessitat d'acció de la Unió resten garantits, es pot concloure que la proposta s'adequa al principi de subsidiarietat.



### III. Conclusió

El Parlament de Catalunya conclou el següent:

El projecte d'acte legislatiu s'ajusta al principi de subsidiarietat.

Palau del Parlament, 15 de gener de 2016

La secretària primera, Anna Simó i Castelló; la presidenta, Carme Forcadell i Lluís

---

### Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a determinats aspectes dels contractes de compravenda en línia i altres vendes a distància de béns

295-00018/11

DICTAMEN

#### Mesa del Parlament

La Mesa del Parlament, en la sessió tinguda el 19 de gener de 2016, ha estudiat el text de la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a determinats aspectes dels contractes de compravenda en línia i altres vendes a distància de béns.

Finalment, d'acord amb el que disposa l'article 188 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que determina que el Parlament de Catalunya participa en el control del principi de subsidiarietat, la Mesa del Parlament ha acordat d'aprovar el dictamen següent:

#### Dictamen sobre l'adequació al principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a determinats aspectes dels contractes de compravenda en línia i altres vendes a distància de béns (295-00018/11)

##### I. Antecedents

###### A. Base jurídica

L'article 12 del Tractat de la Unió Europea disposa que els parlaments nacionals han de vetllar perquè es respecti el principi de subsidiarietat.

L'article 6 del Protocol (núm. 2) sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat estableix que correspon a cada parlament nacional o cambra d'un parlament nacional de consultar, si escau, els parlaments regionals amb competències legislatives.

L'article 188 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya determina que el Parlament de Catalunya ha de participar en el control del principi de subsidiarietat amb relació als projectes d'actes legislatius de la Unió Europea.

L'article 6.1 de la Llei de l'Estat 8/1994, del 19 de maig, per la qual es regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea, modificada per la Llei de l'Estat 24/2009, del 22 de desembre, estableix que el Congrés i el Senat han de remetre als parlaments de les comunitats autònomes les iniciatives legislatives de la Unió Europea sense perjudicar l'existència de competències autonòmiques afectades.

###### B. Procediment

De conformitat amb l'article 6.1 de la Llei de l'Estat 8/1994, la Comissió Mixta per a la Unió Europea va trametre al Parlament de Catalunya, amb data del 12 de gener de 2016, la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a determinats aspectes dels contractes de compravenda en línia i altres vendes a distància de béns.

La Comissió Mixta va obrir un termini de quatre setmanes perquè el Parlament li remetés el corresponent dictamen motivat sobre la possible vulneració del principi de subsidiarietat.

La Mesa del Parlament, en la sessió del 15 de gener de 2016, va prendre nota del projecte d'acte legislatiu objecte de dictamen.

De conformitat amb el que estableix l'article 200, apartats 1 i 2 del Reglament, la Mesa del Parlament n'ordena la publicació, n'encomana la tramitació a la comissió com-

petent per raó de la matèria i obre un termini perquè els grups parlamentaris hi puguin formular observacions.

De conformitat amb l'article 6.2 de la Llei de l'Estat 8/1994, el termini per a trame-re el dictamen a les Corts Generals fineix el 12 de febrer de 2016.

### *C. Objecte*

La proposta s'inscriu en la Estratègia per al Mercat Únic Digital, adoptada per la Comissió Europea el 6 de maig de 2015 (COM (2015) 192 final; <http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market>). En aquesta estratègia la Comissió Europea va anunciar dues iniciatives legislatives: una primera sobre una normativa harmonitzada per al subministrament de continguts digitals; i una segona sobre la compravenda en línia de béns. Aquesta proposta es refereix a la segona iniciativa.

L'objectiu general d'aquestes iniciatives consisteix a contribuir a un creixement més ràpid de les oportunitats que ofereix la creació d'un veritable mercat únic digital, en benefici dels consumidors i de les empreses.

L'objecte del projecte d'acte legislatiu de la Unió Europea és contribuir al correcte funcionament del mercat interior tot aproximant les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres i eliminant els obstacles a la lliure circulació de determinats béns.

En concret, la proposta de directiva estableix alguns requisits sobre determinats aspectes dels contractes de compravenda a distància entre el venedor i el consumidor; concretament, es regulen les normes sobre conformitat del producte, els sanejaments en cas de no-conformitat i les modalitats per a l'exercici d'aquests sanejaments (art. 1). La proposta no s'aplica als contractes de serveis a distància per a la prestació de serveis ni als suports duradors que incorporin continguts digitals, quan el suport s'hagi utilitzat exclusivament com a suport per al subministrament de continguts digitals al consumidor.

La proposta de directiva disposa, en l'article 4, els criteris de conformitat que han de complir els béns per a ésser conformes amb el contracte. Els béns han de correspondre al que estipula el contracte. Així mateix, precisa que, com a norma per defecte, la conformitat dels béns s'hauria d'avaluar no només amb relació

als termes contractuals, sinó que també s'hauria d'aplicar una combinació de criteris subjectius i objectius amb la finalitat de protegir els interessos legítims de les parts en el contracte. Aquests criteris objectius addicionals s'estableixen en els articles 5, 6, 7 i 8.

La proposta de directiva estableix, en l'article 9, les formes de sanejament en cas de manca de conformitat amb el contracte. En primer lloc, el consumidor tindrà dret a la reparació o substitució dels béns; en segon lloc, el consumidor tindrà dret a una reducció del preu o a resoldre el contracte si la manca de conformitat no pot ésser sanejada mitjançant reparació o substitució. Aquest article disposa també sobre el dret del consumidor a retenir l'execució fins que els béns no hagin estat posats en conformitat.

La proposta regula específicament la substitució dels béns (art. 10); l'opció entre reparació i substitució (art. 11); la reducció del preu (art. 12); el dret a resoldre el contracte (art. 13) o els terminis (art. 14).

### *D. Competències de la Unió Europea que fonamenten el projecte d'acte legislatiu*

El projecte d'acte legislatiu de la Unió Europea es fonamenta jurídicament en el TFUE i, en particular, en les competències de la Unió Europea en matèria d'aproximació de legislacions en el marc del mercat interior (art. 114 TFUE).

Aquest article atorga al Parlament Europeu i al Consell, amb la consulta prèvia al Comitè Econòmic i Social i de conformitat amb un procediment legislatiu ordinari, la competència per a adoptar mesures per a l'aproximació de disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres que tinguin per objecte l'establiment i el funcionament del mercat interior.

### *E. Competències afectades de la Generalitat de Catalunya*

En la mesura que l'objectiu específic de la proposta és l'establiment de mesures d'aproximació de legislacions dels estats membres, les competències de la Generalitat no es veuen afectades.

No obstant això, cal tenir present que, atès que es tracta d'una proposta de directiva, els estats membres no podran mantenir o introduir disposicions contràries a les fixades

en la proposta. Des d'aquesta perspectiva, la proposta podria tenir una incidència en les competències de comerç i consum, entre d'altres, de la Generalitat de Catalunya.

## **II. Observacions (de tipus tècnic, jurídic o polític)**

Pel que fa a la fonamentació del principi de subsidiarietat, s'argumenta que l'acció de la Unió Europea implica aspectes transnacionals que no es poden abordar per mitjà d'un enfocament de cada estat membre.

Atès que es tracta d'una mesura en un àmbit atribuït expressament a la competència de les institucions de la Unió pels tractats, i en què el valor afegit i la necessitat d'acció de la Unió resten garantits, es pot concloure que la proposta s'adequa al principi de subsidiarietat.

## **III. Conclusió**

El Parlament de Catalunya conclou el següent:

El projecte d'acte legislatiu s'ajusta al principi de subsidiarietat.

Palau del Parlament, 15 de gener de 2016

La secretària primera, Anna Simó i Castelló; la presidenta, Carme Forcadell i Lluís

---

### 3. Tramitacions en curs

#### 3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma

##### 3.01.02. Proposicions de llei

#### **Proposició de llei de la renda garantida de ciutadania establerta per l'article 24.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya**

202-00009/10

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES A L'ARTICULAT

Sol·licitud: GP JS (reg. 2826).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 22.01.2016 al 27.01.2016).

Finiment del termini: 28.01.2016; 09:30 h.

---

#### 3.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions

##### 3.10.25. Propostes de resolució

#### **Proposta de resolució sobre el sensellarisme**

250-00074/11

PRESENTACIÓ: GP CSP

Reg. 2618 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.01.2016

#### **A la Mesa del Parlament**

Joan Coscubiela Conesa, portaveu, Marta Ribas Frias, diputada del Grup Parlamentari de Catalunya Sí que es Pot, d'acord amb el que estableixen els articles 164 i 165 del Reglament del Parlament, presenten la Proposta de resolució sobre el sensellarisme, per tal que sigui substanciada davant la comissió corresponent, amb el text següent:

#### **Exposició de motius**

Actualment desconeixem quantes persones estan dormint al carrer a Catalunya. Les darreres dades disponibles publicades per la Generalitat de Catalunya són de l'any 2010, i xifraven en un total de 14.661 persones a Catalunya (emprant una metodologia diferent a l'actual). La xifra més aproximada és la que ofereix la Fundació Arrels per mitjà dels seus recomptes nocturns, el darrer de l'any 2015 on es xifraven un total de 892 persones dormint al carrer a la ciutat de Barcelona.

Certament, el recompte és només una part de tot el treball que s'ha de realitzar per lluitar contra el sensellarisme, i també és cert que la tasca no només s'ha de circumscriure a l'àmbit de les grans ciutats ja que el problema existeix a tot el territori, però sens dubte ha estat important per seguir generant coneixement al voltant de la situació, el nombre i el perfil de les persones sense llar de la ciutat amb la finalitat d'intervenir sobre aquesta realitat de manera més efectiva i més adequada a les necessitats.

Amb aquesta finalitat el Parlament de Catalunya va aprovar el mes de maig de 2015 la Moció 212/X sobre la problemàtica del sensellarisme instant al Govern a que organitzi recomptes periòdics que permetin saber quantes persones dormen al carrer a Catalunya. L'objectiu és dimensionar la realitat i conèixer quines polítiques es necessiten per abordar-les.

El Govern a dia d'avui no ha efectuat cap de les actuacions aprovades en l'esmentada moció, per contra la problemàtica continua essent més viva que mai, tal i com es posa de manifest en la *Diagnosi 2015 sobre sensellarisme a Barcelona*, presentada recentment per l'Ajuntament de Barcelona, on es detecta que hi ha unes 2.800 persones sense llar, de les quals 693 dormen al carrer.

Per aquests motius, el Grup Parlamentari de Catalunya Sí que es Pot presenta la següent:

#### **Proposta de resolució**

El Parlament de Catalunya insta el Govern a:

Donar compliment a la Moció 212/X del Parlament de Catalunya, sobre la problemàtica del sensellarisme, aprovada pel Ple del Parlament de Catalunya el passat 7 de maig de 2015, i per tant:

a) Impulsar d'una manera immediata, i en coordinació amb les entitats especialitzades de la societat civil i els ens locals, un recompte en l'àmbit de Catalunya per a l'any 2015 de totes les persones que no disposin de sostre o habitatge o, en cas que en disposin, que aquest sigui insegur o inadequat seguint la metodologia emprada per la Federació Europea d'Organitzacions Nacionals que Treballen amb Persones Sense Llar (FE-ANTSA). Aquest estudi s'ha d'actualitzar cada dos anys i pot incloure dades sobre els perfils de les persones afectades, tant referents a l'origen de la problemàtica com, sobretot, als recursos amb què són ateses, en el cas que sigui així, i ha d'incloure les tipologies ETHOS d'exclusió residencial en el sistema estadístic català, tal com es recomana en el document *Confronting Homelessness in the European Union*.

b) Constituir una plataforma o una taula específica en l'àmbit del Grup de Treball per a la lluita contra la pobresa i per a la inclusió social a Catalunya, amb la presència de les entitats del sector d'atenció a persones sense llar, els serveis socials bàsics i ajuntaments, amb la finalitat de sistematitzar les dades, elaborar informes, coordinar les accions entre administracions i entitats, i planificar serveis i recursos.

c) Incloure un eix específic per a l'eradicació del sensellarisme en el Pacte per a la lluita contra la pobresa a Catalunya.

Palau del Parlament, 13 de gener de 2016

Joan Coscubiela Conesa, portaveu; Marta Ribas Frias, diputada, GP CSP

### **Proposta de resolució sobre la prolongació de la carretera C-32**

250-00075/11

PRESENTACIÓ: GP CSP, SERGI SALADIÉ GIL, DEL GP CUP-CC

Reg. 2625 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.01.2016

#### **A la Mesa del Parlament**

Joan Coscubiela Conesa, portaveu del Grup Parlamentari de Catalunya Sí que es Pot, Marc Vidal i Pou, diputat del Grup Parlamentari de Catalunya Sí que es Pot, Sergi Saladié Gil, diputat del Grup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular - Crida Constituent, d'acord amb el que estableixen els articles 164 i 165 del Reglament del Parlament, presenten la Proposta de resolució sobre la prolongació de la C-32, per tal que sigui substanciada davant la comissió corresponent, amb el text següent:

#### **Exposició de motius**

El passat dia 10 de desembre, el gabinet del Conseller de Territori i Sostenibilitat va presentar una nota informativa afirmant que havia consensuat amb el territori la construcció de la nova Ronda Costa Brava Sud i la seva execució en dues fases.

De l'explicació del projecte es dedueix clarament que no és altra cosa que la prolongació de la C-32, projecte ja presentat amb anterioritat als municipis afectats, que permet la continuïtat d'aquesta via fins a Les Alegries, amb un possible ramal futur, inicialment previst per al 2018, amb 1,5 kilòmetres de túnel fins a Canyelles amb recursos propis de la Generalitat.

Aquest projecte va presentar una forta contestació en el seu moment per part de la població i l'oposició de diverses Plataformes, pel que suposava de falta d'estudi d'alternatives i per la important afectació a un dels paratges naturals emblemàtics de la zona.

Donada aquesta situació, en el seu moment, als plenaries municipals de les poblacions afectades, es van aprovar diverses mocions per sotmetre a consulta la continuïtat del projecte abans d'iniciar-ne cap tràmit. Aquest exercici democràtic de consultar la població, no s'ha tingut en compte i, per tant, no es pot afirmar que s'hagi consensuat res amb el territori.

D'altra part, l'estudi d'impacte ambiental efectuat l'any 1999 i sobre el qual es basa la Declaració d'Impacte Ambiental (DIA) aprovada l'any 2010, estava caducat, pel que calia procedir a efectuar-ne un de nou, tant més quan el conveni amb Invicat-Abertis

preveu la redacció d'un projecte modificat i no és suficient que la DIA s'hagi aprovat a partir de l'anterior estudi d'impacte ambiental esmentat, atès que es referia a un projecte substancialment diferent del projecte que ara es vol executar.

Finalment, sorprèn la presa de decisió feta per la Conselleria, donat que considerem que està deslegitimada per adoptar decisions d'aquestes característiques i comprometre els pressupostos d'inversions futures de la Generalitat, essent que forma part d'un Govern en funcions, tal com deixa molt clar l'article 27 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern on es diu que els governs queden en funcions una vegada celebrades les eleccions i fins que no es constitueix el nou govern amb el nou President, í que, mentrestant, el Govern sols pot adoptar acords d'administració ordinària i no pot adoptar acords que comprometin pressupostos futurs ni decisions de transcendència.

Per aquests motius, presenta la següent:

#### **Proposta de resolució**

El Parlament de Catalunya insta el Govern de la Generalitat a:

a) Elaborar la corresponent nova avaluació d'impacte ambiental del conjunt del projecte, tant fins la connexió a «les Alegries» com de la prolongació fins a la carretera de Tossa de Mar.

b) Donar suport a la celebració d'una consulta popular d'aquest projecte entre les poblacions afectades, en els termes de l'Acord de Ple dels Ajuntaments de Lloret i de Blanes, que demanaven la moratòria del projecte i la realització d'una consulta.

c) Mentre no es doni compliment a l'establert els punts a) i b) anteriorment esmentats, no adoptar cap mena d'acord ni iniciar cap tipus d'actuació en relació a la prolongació de la via C-32 en direcció a Blanes i Lloret ni a l'anomenada Ronda Costa Brava sud, deixant sense efecte qualsevol acord o compromís que hagi pogut adoptar al respecte el Conseller de Territori i Sostenibilitat en funcions, per no estar legitimat per adoptar aquesta mena d'acords.

Palau del Parlament, 11 de gener de 2016

Joan Coscubiela Conesa, portaveu; Marc Vidal i Pou, diputat, GP CSP. Sergi Saladié Gil, diputat GP CUP-CC

---

#### **Proposta de resolució sobre l'acord marc relatiu als menjadors escolars del Maresme i el Vallès Oriental**

250-00076/11

PRESENTACIÓ: GP CSP

Reg. 2645 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.01.2016

#### **A la Mesa del Parlament**

Joan Coscubiela Conesa, portaveu, Jèssica Albiach Satorres, diputada, Marc Vidal i Pou, diputat del Grup Parlamentari de Catalunya Sí que es Pot, d'acord amb el que estableixen els articles 164 i 165 del Reglament del Parlament, presenten la Proposta de resolució sobre els menjadors escolars, per tal que sigui substanciada davant la comissió corresponent, amb el text següent:

#### **Exposició de motius**

El Ple del Parlament, en la sessió tinguda el 16 d'abril de 2015, va debatre i aprovar la Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre els menjadors escolars que, entre d'altres, contemplava els següents acords en els seus apartats 1a, 1b i 6e amb la finalitat de ser aplicats durant el curs 2015-2016:

1a) Que, entre altres models, es permeti que el centre mateix gestioni el menjador escolar, directament o per mitjà de l'AMPA o l'entitat creada a aquest efecte, d'acord amb el Pla de funcionament del servei de menjador escolar.

1b) Que les famílies dels centres puguin participar en la presa de decisions respecte al model de gestió del menjador.

6e) El Parlament de Catalunya, pel que fa a les licitacions i els plecs per a la contractació pública, insta el Govern a impulsar que els responsables de la contractació no incloguin en els plecs de licitació criteris excoents, com ara el volum de negoci o els menús servits, per tal de garantir a totes les empreses la lliure concurrència als concursos públics en igualtat d'oportunitats.

Contràriament a aquesta decisió del Parlament de Catalunya, el Govern de la Generalitat ha publicat al DOGC el passat 3 de desembre, per part del Departament d'Ensenyament, l'Acord Marc de serveis de menjador per a les comarques del Maresme-Vallès Oriental, sense una informació prèvia i completa sobre com l'Acord pot afectar a aquelles AMPA del territori que participen actualment de la gestió del servei. Ni tampoc s'ha tingut en compte en cap moment l'opinió de la comunitat educativa dels centres que poden veure's afectats. Encara ara les AMPA i les direccions desconeixen si tots els centres educatius entraran al concurs ni quan entrarà en vigor. Les AMPA d'aquestes comarques ja han mostrat la seva indignació i preocupació que van quedar paleses en una reunió, celebrada dimarts 15 de desembre a Mataró, on una seixantena d'AMPA es van trobar per analitzar la situació i dissenyar un pla de mobilitzacions.

Entenem que aquest Acord Marc vulnera el sentit dels punts esmentats de la Moció 196/X del Parlament de Catalunya sobre menjadors escolars. No contempla la participació de les famílies en el procés de tria d'empresa, ni en el seguiment de la qualitat del servei. És especialment sagnant l'incompliment del punt 6.e) on es fa just el contrari.

L'Acord –que comporta el model de licitació pública com a fórmula de contractació del servei de menjador a prop de 200 centres educatius del Maresme i Vallès Oriental– tindrà greus conseqüències: afavorirà la concentració i adjudicació del servei en mans de les grans empreses del sector de l'alimentació i atemptarà contra la capacitat que tenen les AMPA per continuar duent a terme la gestió d'aquest servei. En el cas dels serveis de menjador autogestionats per les mateixes AMPA previsiblement no podran ni tan sols presentar-se al concurs per a la gestió del seu propi centre.

El criteri econòmic no hauria de ser tan determinant com la qualitat del menjar i del propi servei. Per a les petites i mitjanes empreses que ja ofereixen el servei serà difícil competir-hi.

A més, el nou sistema va en detriment dels criteris ecològics, saludables i de proximitat defensats a la mateixa moció i que són bàsics per garantir una alimentació sana als nostres infants. Si l'adjudicació es fa per contractació pública els centres educatius i les AMPA no participaran en la selecció de les empreses adjudicatàries amb la qual cosa tampoc podran intervenir en cas que la qualitat del servei no sigui l'adequada.

Entenem, a més, que aquesta decisió, que comporta un volum econòmic anunciat de 50 milions d'euros, no és compatible amb les característiques que ha de desenvolupar un govern en funcions, tal com deixa molt clar l'article 27 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern on es diu que els governs queden en funcions una vegada celebrades les eleccions i fins que no es constitueix el nou govern amb el nou President, i que, mentrestant, el Govern sols pot adoptar acords d'administració ordinària i no pot adoptar acords que comprometin pressupostos futurs ni decisions de transcendència, com pot ser aquesta.

Per aquests motius, el Grup Parlamentari de Catalunya Sí que es Pot presenta la següent:

#### **Proposta de resolució**

El Parlament de Catalunya insta el Govern de la Generalitat a:

1. Deixar sense efecte l'Acord Marc de serveis de menjador per a les comarques del Maresme-Vallès Oriental publicat al DOGC de 3 de desembre, en entendre que contradia la Moció 196/X del Parlament de Catalunya.
2. A establir els mecanismes de participació necessaris per donar compliment estricte dels acords continguts en l'esmentada moció 196/X i permetre un nou Acord Marc que contempli les especificacions que allà s'hi contemplen.
3. A deixar sense efecte qualsevol altre acord o compromís que hagi pogut adoptar al respecte del tema esmentat en aquesta proposta de resolució la Consellera d'Ensenya-

ment en funcions, o qualsevol dels seus organismes territorials, per no estar legitimat per adoptar aquesta mena d'acords.

Palau del Parlament, 14 de gener de 2016

Joan Coscubiela Conesa, portaveu; Jèssica Albiach Satorres, Marc Vidal i Pou, diputats, GP CSP

---

### **Proposta de resolució sobre la Delegació del Govern davant la Unió Europea**

250-00077/11

PRESENTACIÓ: GP C'S

Reg. 2654 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.01.2016

#### **A la Mesa del Parlament**

Carlos Carrizosa Torres, portaveu, Susana Beltrán García, diputada del Grup Parlamentari de Ciutadans, d'acord amb el que estableixen els articles 164 i 165 del Reglament del Parlament, presenten la Proposta de resolució sobre la delegació del Govern a Brussel·les, per tal que sigui substanciada davant la Comissió d'Afers Institucionals o la que correspongui, amb el text següent:

#### **Exposició de motius**

En el discurs d'investidura del President Puigdemont va fer referència a la necessitat de tenir un pla d'emergència social per poder atendre els problemes més urgents dels ciutadans.

Des del nostre grup creiem que, en coherència amb aquest pla, algunes despeses que actualment té la Generalitat no es justifiquen.

En particular, el lloguer de la delegació del Govern davant la Unió Europea a Brussel·les amb un cost de gairebé un milió d'euros anual, no té cap mena de sentit.

Així mateix no hi ha cap norma sobre la delegació del Govern davant la Unió Europea a Brussel·les que obligui a pagar un cost tan elevat respecte de la seva seu.

Per aquests motius, el Grup Parlamentari de Ciutadans presenta la següent:

#### **Proposta de resolució**

El Parlament de Catalunya insta al Govern de la Generalitat a canviar la delegació del Govern davant la Unió Europea a Brussel·les a un lloc on el cost de la seva seu sigui proporcional i en coherència al pla d'emergència social que es vol aplicar a Catalunya.

Palau del Parlament, 13 de gener de 2016

Carlos Carrizosa Torres, portaveu; Susana Beltrán García, diputada, GP C's

---

### **Proposta de resolució sobre els centres especials de treball**

250-00078/11

PRESENTACIÓ: GP C'S

Reg. 2674 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.01.2016

#### **A la Mesa del Parlament**

Carlos Carrizosa Torres, portaveu, Noemí de la Calle Sifré, diputada, Joan García González, diputat del Grup Parlamentari de Ciutadans, d'acord amb el que estableixen els articles 164 i 165 del Reglament del Parlament, presenten la Proposta de resolució sobre els centres especials de treball, per tal que sigui substanciada davant la Comissió d'Empresa i Coneixement o la que correspongui:

#### **Exposició de motius**

En Cataluña actualmente hay 209 Centros Especiales de Empleo (CEE) que ocupan a 13.500 trabajadores. En Cataluña los CEE reciben mensualmente las mismas ayudas que las que percibieron en el mes de mayo de 2011 (fecha en la que se congelaron las



ayudas), ello comporta que los que han aumentado su plantilla desde esa fecha no reciben nada por las nuevas altas. Esta situación perjudica especialmente a los CEE generadores de nuevos puestos de trabajo estable.

La Generalitat, en las propias bases de la convocatoria, reconoce que la partida presupuestaria para 2015 (de 33,5 M€) era insuficiente para atender sus obligaciones incluso con la limitación de la congelación.

Se estima que el número de trabajadores discapacitados en CEE que están siendo subvencionados actualmente son 9.800 trabajadores sobre un total de 13.500 que es la plantilla actual de los CEE, según datos de la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo.

En un sector en el que el porcentaje de desempleo es muy alto (cerca del 70% según datos de la Federació de Centres Especials de Treball de Catalunya), las políticas de la Generalitat están desincentivando las nuevas contrataciones y haciendo aún más profundo el problema.

La labor ocupacional y de integración de los Centros Especiales de empleo se ve seriamente comprometida en Cataluña por la situación que viven la mayoría de empresas del sector debido a la congelación de las subvenciones en las nuevas contrataciones de trabajadores con discapacidad, ya que a diferencia de otras CCAA, no suplementa las ayudas provenientes del Gobierno de España.

Este tipo de empresas emplean e integran, y la Generalitat debería proteger especialmente a los creadores de trabajo inclusivo e inserción socio-laboral.

Per todo ello, el Grupo Parlamentario de Ciutadans presenta la siguiente:

#### **Proposta de resolució**

El Parlament de Catalunya insta al Govern de la Generalitat a

1. Incrementar, en el actual ejercicio presupuestario, los recursos presupuestarios destinados a las subvenciones a nuevas altas en los CEE, de manera que las cubran y se conviertan de nuevo en incentivo a la creación de empleo.

2. Incrementar, en el actual ejercicio presupuestario, los recursos presupuestarios destinados a subvenciones a los CEE en una cuantía suficiente para alcanzar las 3.700 personas que a día de hoy no las están recibiendo.

3. Coordinar las políticas de ayudas con el Gobierno de España y aprovechar las sinergias que de ello se deriva.

Palau del Parlament, 15 de gener de 2016

Carlos Carrizosa Torres, portaveu; Noemí de la Calle Sifré, Joan García González, diputats, GP C's

---

#### **Proposta de resolució sobre l'aplicació de la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència**

250-00079/11

PRESENTACIÓ: GP C'S

Reg. 2682 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.01.2016

#### **A la Mesa del Parlamento**

Carlos Carrizosa Torres, portavoz, Laura Vílchez Sánchez, diputada del Grup Parlamentari de Ciutadans, de acuerdo con lo establecido por los artículos 164 y 165 del Reglamento del Parlamento, presentan la Propuesta de resolución sobre la aplicación de la ley 14-2010, de infancia y adolescencia, para que sea sustanciada ante la Comissió de Benestar, Família i Immigració o la que corresponda, con el siguiente texto:

#### **Exposición de motivos**

Existe una clara relación entre las prestaciones destinadas a las familias y los índices actuales de pobreza infantil. El artículo 40.3 del Estatuto recoge como principio rector que el interés superior del niño debe ser prioritario.

En este Parlament, con fecha 27 de mayo de 2010 se aprobó la ley 14/2010 de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia. Ley que se ha quedado en un cajón al carecer a fecha de hoy, de reglamento para su aplicación.

Además, con fecha 19 de Julio de 2013, todos los grupos parlamentarios y entidades, instituciones, agentes económicos y sociales y entidades municipalistas firmaron el Pacte per la Infància. Una declaración de intenciones para declarar a la infancia como una prioridad y que lamentablemente a fecha de hoy sigue sin ser efectivo.

Son numerosos los agentes sociales que demandan una actualización de las ratios de los servicios sociales de Atención Primaria, con motivo del desfase cronológico y consecuentemente demográfico y económico sufrido desde la aprobación de la Ley de Infancia. La cartera de servicios sociales 2010-2011 establecía equipos formados por tres trabajadores y dos educadores sociales por cada 15.000 habitantes. Estas entidades denuncian la carencia de personal en estos servicios debido a la situación de crisis económica y evolución demográfica.

Por todo ello, el Grup Parlamentari de Ciutadans presenta la siguiente:

#### **Propuesta de resolución**

El Parlament de Catalunya insta al Govern de la Generalitat a:

1. Aprobar una reglamentación detallada de la Ley 14/2010 que incluya también a los niños en situación de acogimiento familiar con el objetivo de hacer efectivas las medidas contempladas en dicha ley.
2. Dotar del personal adecuado para atender las necesidades de niños y adolescentes en situación de riesgo tal y como se especifica en la cartera de servicios sociales 2010-2011, aprobada por el decreto 142/2010 y, por lo tanto, actualizar la ratio establecida en la Ley 14/2010 de acuerdo con los cambios demográficos acaecidos desde su aprobación.
3. Priorizar la acogida por familias de urgencia y de diagnóstico a menores de 10 años en lugar del ingreso en centros y por lo tanto se proceda a la modificación de la Ley 14/2010 en esta cuestión.
4. Informar en sede parlamentaria de la dotación presupuestaria que se va a incluir en los presupuestos para el desarrollo de la ley de Infancia en Cataluña.
5. Informar en sede parlamentaria del desglose y de la cuantía del importe recaudado por la *Grossa de cap d'Any*, entendiendo como tales los importes y los programas sociales concretos a los que se ha destinado esta recaudación.

Palacio del Parlamento, 14 de enero de 2016

Carlos Carrizosa Torres, portavoz; Laura Vílchez Sánchez, diputada, GP C's

---

#### **Proposta de resolució sobre la posada en marxa d'una campanya institucional sobre l'autisme**

250-00080/11

PRESENTACIÓ: GP C'S

Reg. 2687 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.01.2016

#### **A la Mesa del Parlament**

Carlos Carrizosa Torres, portaveu, Sonia Sierra Infante, diputada del Grup Parlamentari de Ciutadans, d'acord amb el que estableixen els articles 164 i 165 del Reglament del Parlament, presenten la Proposta de resolució sobre l'autisme, per tal que sigui substanciada davant la Comissió d'Ensenyament o la que correspongui, amb el text següent:

#### **Exposició de motius**

L'Assemblea va designar el 2 de abril Dia Mundial de Conscienciació sobre l'Autisme. Per aquests motius, el Grup Parlamentari de Ciutadans presenta la següent:

### **Proposta de resolució**

El Parlament de Catalunya insta el Govern de la Generalitat a posar en marxa una campanya institucional per a informar i sensibilitzar sobre el tema del Trastorn d'Espectre Autista (TEA).

Palau del Parlament, 15 de gener de 2016

Carlos Carrizosa Torres, portaveu; Sonia Sierra Infante, diputada, GP C's

---

### 3.10.65. Projectes i propostes de resolució d'actuació davant les Corts Generals

#### **Proposta per a presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats la Proposició de Llei de modificació de la Llei de l'Estat 52/2007, del 26 de desembre, per la qual es reconeixen i s'amplien drets i s'estableixen mesures a favor dels qui van patir persecució o violència durant la guerra civil i la dictadura**

270-00002/11

PRESENTACIÓ: GP SOC

Reg. 2666 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.01.2016 (tanmateix, la tramitació queda condicionada, amb caràcter suspensiu, al moment de creació de les comissions legislatives)

#### **A la Mesa del Parlament**

Eva Granados Galiano, portaveu, Ferran Pedret i Santos, portaveu adjunt del Grup Parlamentari Socialista, d'acord amb el que estableix l'article 173 del Reglament del Parlament, presenten la proposta per a presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats la proposició de llei següent:

#### **Proposta per a presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats la Proposició de llei**

##### **Exposició de motius**

El 18 de juliol de 1936 començà el cop d'Estat militar contra el govern legítim de la IIa República Espanyola, que derivà ràpidament en una guerra civil. Les conseqüències de l'esclat de la guerra civil espanyola de 1936-1939 van ser de tot ordre. Ben aviat, aquestes conseqüències es van estendre també al sistema monetari, atès que en data 12 de novembre de 1936 les autoritats franquistes van emetre un decret- llei que, de manera resumida, considerava no vàlids els bitllets de sèries i números posats en circulació pel Banc d'Espanya amb posterioritat a la data del 18 de juliol de 1936. A més, els bitllets anteriors a aquesta data només podien circular si s'havien estampillat per les autoritats franquistes de conformitat als requisits establerts per la disposició esmentada. Això va suposar, en la pràctica, l'establiment d'un sistema monetari al marge del de la República Espanyola.

Mitjançant una Ordre, en data 1 d'abril de 1938, les autoritats franquistes van dictar normes de caràcter general per al canvi del paper moneda posat en circulació pel Govern de la República amb caràcter anterior al 18 de juliol de 1936, per paper moneda de circulació vàlida a la zona dominada per l'exèrcit franquista, de conformitat al decret- llei de 12 de novembre de 1936, atorgant els corresponents terminis per a procedir a aquest canvi i adoptant les disposicions pertinents.

Posteriorment, en data 27 d'agost de 1938, les autoritats franquistes van emetre tres diferents decrets relatius als signes fiduciaris. En el primer d'aquests decrets, es regulava el canvi ordinari dels bitllets en les zones que anaven quedant sota control franquista. En el segon, s'hi regulava el canvi extraordinari dels bitllets.

En el primer d'aquests dos decrets, s'establia el procediment per al canvi del paper moneda posat en circulació amb caràcter anterior al 18 de juliol de 1936, i es preveia que es dipositessin en un compte especial del Banc d'Espanya, anomenat «Bitllets de

canvi desestimat», aquells corresponents a les peticions que els tribunals ordinaris de canvi haguessin decidit denegar definitivament.

En el segon d'aquests dos decrets s'establien procediments extraordinaris (arts. 3 i 5), per als diferents supòsits que s'hi contemplaven (arts. 2 i 4), i s'establí un tribunal extraordinari de canvi que havia de resoldre sobre les sol·licituds. Les que fossin denegades, tractant-se de bitllets posats en circulació abans del 18 de juliol de 1936, engruixirien el compte anomenat «Bitllets de canvi desestimat», mentre que si es tractava de bitllets posteriors a aquesta data i emesos per les autoritats republicanes, es dipositarien en un «Fons de paper moneda posat en circulació per l'enemic».

Mitjançant el tercer decret, es confiscaven, contra rebut, els signes fiduciaris republicans posteriors al 18 de juliol de 1936, inclòs el paper moneda, i es constituïa dins del Banc d'Espanya sota domini de les autoritats franquistes, amb aquests títols, l'esmentat «Fons de paper moneda posat en circulació per l'enemic», a més de considerar com a delicte de contraban la possessió d'aquests signes fiduciaris.

Cal assenyalar que en aquests rebuts, segons establia el mateix decret, s'hi havia de fer constar «l'Autoritat o Establiment receptor, el nom i domicili de l'interessat, quantitat nominal entregada, classe de paper moneda, data i signatura del receptor».

Atès que, per tal de procedir al canvi dels bitllets anteriors al 18 de juliol de 1936 molts ciutadans haurien requerit l'aval de persones de renom i afectes al nou règim dictatorial, segons les pròpies disposicions del segon dels decrets que s'esmenten *ut supra*, condició que, en les circumstàncies d'un país en plena guerra civil, o en la immediata postguerra, era d'impossible compliment per part de molts ciutadans, resulta clar que n'hi va haver molts que es van veure forçats a entregar els seus estalvis simplement a canvi d'un rebut, ja que no podien optar al canvi dels bitllets.

La confiscació d'aquests, i dels signes fiduciaris i bitllets republicans posteriors al 18 de juliol de 1936, tenia un doble objectiu: l'obtenció de recursos per part d'un règim en greu crisi per la pròpia guerra, i com una mesura més de repressió per al vençuts en la confrontació civil.

Així com, mitjançant la Llei 4/1986, de 8 de gener, de cessió de béns del Patrimoni Sindical Acumulat, o mitjançant la Llei 43/1998, de 15 de desembre, de restitució o compensació als partits polítics de béns i drets confiscats en aplicació de la normativa sobre responsabilitats polítiques del període 1936-1939, les organitzacions sindicals i els partits afectats per la repressió franquista van veure's rescabats per les confiscacions efectuades pel règim, o així com s'han establert mecanismes de atorgar pensions, indemnitzacions, o compensacions de diferent tipus a diferents col·lectius afectats per les diverses formes de repressió del règim franquista, el cert és que la nostra democràcia no ha operat un rescabament equiparable respecte dels particulars afectats per la confiscació dels seus estalvis.

La Llei 52/2007, de 26 de desembre, per la que es reconeixen i amplien drets i s'estableixen mesures en favor dels qui van patir persecució o violència durant la guerra civil o la dictadura, no va incloure entre les seves disposicions les que podrien haver donat solució a aquesta situació.

Atès que l'article 61 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya estableix que correspon al Parlament de Catalunya elaborar proposicions de llei per a presentar-les a la Mesa del Congrés dels Diputats.

Per aquests motius, el Grup Parlamentari Socialista presenta la següent:

**Proposta per a presentar a la Mesa del Congrés de Diputats la proposició de llei de modificació de la Llei 52/2007, de 26 de desembre, per la que es reconeixen i amplien drets i s'estableixen mesures en favor dels qui van patir persecució o violència durant la Guerra Civil o la dictadura**

#### **Article únic**

S'addiciona un article 4.*bis* a la Llei 52/2007, de 26 de desembre, per la que es reconeixen i amplien drets i s'estableixen mesures en favor dels qui van patir persecució o violència durant la Guerra Civil o la Dictadura, que resta redactat de la següent manera:

«Article 4 *bis*. Paper moneda i altres signes fiduciaris confiscats pel règim franquista

»1. Es reconeix el dret a rescabament dels particulars afectats per la confiscació de paper moneda o altres signes fiduciaris dipositats per part de les autoritats franquistes al

compte “Bitllets de canvi desestimat” o al “Fons de paper moneda posat en circulació per l'enemic”, als quals van donar lloc els decrets de 27 d'agost de 1938, o als seus dret-havents, en els termes que reglamentàriament s'estableixi.»

Palau del Parlament, 14 de gener de 2016

Eva Granados Galiano, portaveu; Ferran Pedret i Santos, portaveu adjunt, GP SOC

---

#### 4. Informació

##### 4.45. Composició dels òrgans del Parlament

###### 4.45.02. Ple del Parlament

###### **Composició del Ple del Parlament**

396-00001/11

ACCÉS AL PLE EXERCICI DE LA CONDICIÓN DE PARLAMENTARI

###### **Presidència del Parlament**

Atès que el diputat Fabián Mohedano i Morales ha complert els requisits que estableix l'article 23.1 del Reglament (credencial: reg. 3202; acatament de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia de Catalunya: reg. 3170; declaració d'activitats i béns: reg. 3171 i 3172), es constata i es manifesta que ha accedit al ple exercici de la condició de parlamentari.

Palau del Parlament, 20 de gener de 2016

La presidenta, Carme Forcadell i Lluís

---

###### 4.45.25. Grups parlamentaris

###### **Composició del Grup Parlamentari de Junts pel Sí**

399-00003/11

ADSCRIPCIÓN DE DIPUTATS

Reg. 3174 / Coneixement: Presidència del Parlament, 20.01.2016

###### **A la Mesa del Parlament**

Fabián Mohedano i Morales, d'acord amb el que disposa l'article 27.1 del Reglament del Parlament de Catalunya, manifesta la voluntat d'incorporar-se al Grup Parlamentari de Junts pel Sí.

Palau del Parlament, 18 de gener de 2016

Fabián Mohedano i Morales, diputat; vist i plau, Marta Rovira i Vergés, portaveu, GP JS

---

###### 4.53. Sessions informatives i compareixences

###### 4.53.03. Sol·licituds de sessió informativa

**Sol·licitud de sessió informativa de la comissió que correspongui amb el conseller d'Interior sobre la detenció del cap de sala central del Cos de Bombers arran d'una investigació policial sobre els contractes signats amb l'empresa Avialsa**

354-00016/11

SOL·LICITUD I TRAMITACIÓ

Sol·licitud de compareixença: Joan Giner Miguélez, del GP CSP (reg. 2617).

Admissió a tràmit i acord de tramitació com a sessió informativa: Mesa del Parlament, 19.01.2016.

---

**Sol·licitud de sessió informativa de la comissió que correspongui amb la consellera d'Ensenyament sobre les actuacions dutes a terme arran del suïcidi d'un transsexual adolescent i l'eficàcia dels protocols de detecció precoç d'assetjament escolar**

354-00017/11

SOL·LICITUD I TRAMITACIÓ

Sol·licitud de compareixença: GP C's (reg. 2676).

Admissió a tràmit i acord de tramitació com a sessió informativa: Mesa del Parlament, 19.01.2016.

---

**Sol·licitud de sessió informativa de la comissió que correspongui amb el conseller d'Economia i Hisenda sobre les actuacions previstes per a garantir la liquiditat de la Caixa Agrària de Cambrils i la viabilitat de la Cooperativa Agrícola de Cambrils**

354-00018/11

SOL·LICITUD I TRAMITACIÓ

Sol·licitud de compareixença: GP C's (reg. 2677, 2842).

Admissió a tràmit i acord de tramitació com a sessió informativa: Mesa del Parlament, 19.01.2016.

---

**Sol·licitud de sessió informativa de la comissió que correspongui amb la consellera de Treball, Afers Socials i Famílies sobre el garantiment d'una acció coordinada entre el Departament d'Ensenyament i el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies davant de situacions d'assetjament escolar**

354-00019/11

SOL·LICITUD I TRAMITACIÓ

Sol·licitud de compareixença: GP C's (reg. 2678).

Admissió a tràmit i acord de tramitació com a sessió informativa: Mesa del Parlament, 19.01.2016.

---

**Sol·licitud de sessió informativa de la comissió que correspongui amb el conseller d'Interior sobre la mort de quatre persones a la residència de gent gran Ribera del Sió, d'Agramunt (Urgell), el 3 de novembre de 2015**

354-00020/11

SOL·LICITUD I TRAMITACIÓ

Sol·licitud de compareixença: GP C's (reg. 2679).

Admissió a tràmit i acord de tramitació com a sessió informativa: Mesa del Parlament, 19.01.2016.

---

**Sol·licitud de sessió informativa de la comissió que correspongui amb el conseller d'Empresa i Coneixement sobre les actuacions del seu departament amb relació a la situació de l'empresa Covestro i el clúster químic de Tarragona**

354-00021/11

SOL·LICITUD I TRAMITACIÓ

Sol·licitud de compareixença: GP C's (reg. 2680).

Admissió a tràmit i acord de tramitació com a sessió informativa: Mesa del Parlament, 19.01.2016.

---

4.67. Comunicacions dels grups parlamentaris i dels diputats

**Proposició de llei de reforma horària**

202-00008/11

SOL·LICITUD

Reg. 2670 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.01.2016

**A la Mesa del Parlament**

Els grups parlamentaris sotasignats, d'acord amb el que estableix l'article 126 del Reglament del Parlament, sol·liciten la creació d'una ponència parlamentària conjunta per a l'elaboració d'una llei de reforma horària.

**Exposició de motius**

En data 23 de juliol de 2015, el Ple del Parlament va aprovar, per unanimitat, la Resolució 1154/X, per la qual s'aprovaven les conclusions de l'Informe de la Comissió d'Estudi de la Reforma Horària.

Entre les conclusions generals d'aquest Informe, els grups parlamentaris acordaren la necessitat que el Parlament creés, en els propers mesos, una ponència conjunta per a elaborar una llei d'horaris que aplegués diferents mesures d'impacte i, específicament, la regulació del canvi horari.

Atès l'objecte i l'abast social d'aquesta iniciativa, els grups sotasignats consideren necessari que el Parlament creï aquesta ponència sense més dilacions, bàsicament perquè: l'aprovació d'aquesta norma pot suposar un canvi substancialment positiu en la vida dels catalans i catalanes, especialment pel que es refereix a la conciliació de la vida laboral i personal, i perquè la creació d'aquesta ponència prové d'un mandat parlamentari, que va ser acordat per totes les forces polítiques amb representació parlamentària.

És per això, que els grups sotasignats sol·liciten la creació d'aquesta ponència conjunta, així com que es doni trasllat del present escrit a la resta de grups parlamentaris per tal que en donin suport i se sumin a aquesta iniciativa.

Palau del Parlament de Catalunya, 14 de gener de 2016

Eva Granados Galiano, portaveu GP SOC. Joan Coscubiela Conesa, portaveu GP CSP

---



4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.20. Recursos d'empara constitucional

**Recurs d'empara 6205-2015, contra els acords de la Mesa del Parlament de Catalunya del 27 d'octubre i del 3 de novembre de 2015**

383-00001/11

AL·LEGACIONS QUE FORMULA EL PARLAMENT

**Al pleno del Tribunal Constitucional**

Los letrados del Parlamento de Cataluña suscritos, en representación y defensa de la Cámara y en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del día 12 de noviembre de 2015, según tienen acreditado ante este Tribunal mediante escrito de fecha 18 de noviembre de 2015, como mejor en derecho proceda

**Dicen**

1. Que en fecha 9 de noviembre de 2015, el Parlamento de Cataluña ha recibido comunicación del Pleno del Tribunal Constitucional por la que se requería al Parlamento de Cataluña para que en el plazo de diez días remitiese certificación o fotocopia adverbada de las actuaciones parlamentarias correspondientes a los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Catalunya de 27 de octubre y de 3 de noviembre de 2015; así como Acuerdo de la Presidenta del Parlamento de Cataluña de 2 de noviembre de 2015.

2. Que la Mesa del Parlamento, en fecha 12 de noviembre de 2015, adoptó el Acuerdo de personarse en el procedimiento de Recurso de amparo **núm. 6205-2015**, contra los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 y 28 de octubre y de 3 de noviembre de 2015.

3. Que en fecha 19 de noviembre de 2015, el Parlamento de Cataluña a través de su representación procesal, evacuando el trámite conferido y conforme a lo solicitado, ha aportado certificación de las actuaciones parlamentarias solicitadas.

4. Que, mediante comunicación de 24 de noviembre de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional ha tenido por personado al Parlamento de Cataluña en el recurso de referencia y por recibida la documentación aportada, concediéndole un plazo de veinte días para presentar alegaciones.

5. Que, evacuando el trámite conferido esta representación pasa a formular las siguientes

**Alegaciones**

El recurso de amparo se dirige contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre de 2015 por el que se admite a trámite la "*propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales*" y contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña adoptado en su sesión del 3 de noviembre de 2015 por el que se desestima la solicitud de reconsideración del anterior acuerdo formulada por los grupos parlamentarios de Ciudadanos y del Partido Socialista de Cataluña.

**I. Consideraciones preliminares sobre los motivos de fondo del recurso**

Existe un elemento común en los tres recursos de amparo presentados contra el acuerdo de admisión a trámite de la Propuesta de resolución y el acuerdo que desestima las solicitudes de reconsideración (acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre y 3 de noviembre de 2015) que debe ser especialmente señalado de entrada por lo que significa en el contexto de un recurso de amparo.

Como es fácil deducir de los tres recursos, el motivo de fondo o principal de los mismos no es el de pedir el reconocimiento o la reparación de un derecho vulnerado por la Mesa del Parlamento en ejercicio del *ius in officium* de los grupos parlamentarios recurrentes, sino el de discutir y pretender subsumir en el amparo una decisión de *admisión a trámite* de una iniciativa parlamentaria presentada por otros grupos parlamentarios.

Esto 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 parlamentaria o se restringe indebidamente el alcance de la misma.

La utilización del recurso de amparo como una acción realmente impugnatoria de una admisión a trámite no solo presenta el problema de la desnaturalización del mismo recurso de amparo. Implica, además, una extralimitación de los mecanismos procesales existentes, en la medida en que lo que se pretende en el fondo es 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 al *ius in officium* parlamentario que reconoce y protege el artículo 23 CE. Si la tesis de los recurrentes se admitiera supondría tanto como dotar a las Mesas de unas facultades de control sobre las iniciativas parlamentarias que podría suponer un grave riesgo de contaminación política de una decisión que, como ha reconocido la misma jurisprudencia constitucional, y más adelante comentaremos en extenso, debe quedar circunscrita a la verificación de los requisitos formales de las iniciativas, sin entrar en aspectos propios de 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 *ius in officium* sino, como ya se ha dicho, 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 artículo 23 CE.

La lectura de los recursos pone de relieve que lo que se pretende es 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 al respecto hay que avanzar que la propia doctrina constitucional ha relativizado siempre estos posibles inconvenientes en beneficio del derecho de iniciativa parlamentaria y considerado que el acto de admisión a trámite es un simple acto de 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, entre otras, y ATC 135/2004).

Las consideraciones que se acaban de hacer y que se apoyan en numerosas decisiones del Tribunal Constitucional, como veremos a continuación, obligan a la inadmisión de los recursos de amparo, por carecer los mismos de su elemento indispensable, esto es, la existencia de una vulneración efectiva de un derecho de los recurrentes en ejercicio de su *ius in officium* parlamentario. Y también, desde luego, 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.

## **II. 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 artículo 23 CE en tanto en cuanto supone la posibilidad de debatir la configuración de dicho derecho fundamental, no se adecua ni a la LOTC ni a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la naturaleza, finalidad y objeto del recurso de amparo. Tal y como se formula la solicitud de amparo, la recurrente plantea más bien una pretensión de interpretación genérica del alcance del artículo 23 CE y no tanto la supuesta vulneración de un derecho fundamental.

Ello no se adecua al tenor del artículo 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. Así, el recurso de 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, y además de naturaleza fundamental, no puede surgir una pretensión de amparo constitucional.

Que la naturaleza de los recursos de amparo está indeclinablemente vinculada a la reparación de un derecho subjetivo dañado se corrobora por lo que dispone el artículo 55 LOTC, que determina cuales pueden ser los posibles pronunciamientos en una sentencia estimatoria de un recurso de amparo:

*Uno. La sentencia que otorgue el amparo contendrá alguno o algunos de los pronunciamientos siguientes:*

*a) Declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan **impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos**, con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos.*

*b) **Reconocimiento del derecho o libertad pública**, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado.*

*c) Restablecimiento del recurrente **en la integridad de su derecho** o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación.*

En todos los casos, la decisión se refiere a una lesión a un derecho fundamental, de lo que resulta claro que el juicio constitucional no entra a revisar una simple vulneración de la legalidad aplicable, sino sólo en cuanto ésta entraña la lesión de un derecho subjetivo de la parte actora. La quiebra de la legalidad debe *anudarse* a la quiebra de un derecho subjetivo de los pertenecientes a la categoría de derechos fundamentales para poder someterse a enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional. Y ha de tratarse de un derecho cuya titularidad corresponda a la actora y no a un tercero. En definitiva, la existencia de una lesión a un derecho fundamental es requisito esencial del recurso de amparo.

En este contexto, el Tribunal Constitucional ha declarado que el recurso de amparo no es un recurso de casación “en interés de ley” o del “ordenamiento” sino, sólo y exclusivamente, una vía procesal para pretensiones dirigidas a establecer o preservar vulneraciones de derechos:

*“La demanda confunde, en este extremo, la naturaleza y el sentido, y por consiguiente el ámbito, de la jurisdicción de amparo de derechos fundamentales que a este Tribunal corresponde en virtud de lo previsto en los arts. 53.2 («tutela de las libertades y derechos») y 161.1 b. CE («violación de los derechos y libertades referidos en el art. 53.2 CE»), de donde resulta que la alegación, precisamente, de la violación de uno de estos derechos y la consiguiente petición de su tutela resultan presupuestos inexcusables de esta jurisdicción de amparo. Tal como se encuentra, pues, configurada dicha jurisdicción, no basta la alegación de que los preceptos constitucionales en los que los diversos derechos fundamentales se proclaman han sido erróneamente interpretados o aplicados, pues el recurso de amparo no es una vía procesal adecuada para solicitar y obtener un pronunciamiento abstracto y genérico sobre pretensiones declarativas respecto de supuestas interpretaciones erróneas o indebidas aplicaciones de preceptos constitucionales, sino sólo y exclusivamente sobre pretensiones dirigidas a restablecer o preservar los derechos fundamentales cuando se ha alegado la vulneración concreta y efectiva de los mismos (SSTC 52/1992, fundamento jurídico 1º, y 167/1986, fundamento jurídico 4º). De ahí que la cuestión, a nuestros efectos, no sea la de si, como entiende el recurrente, el art. 14 CE, en sí mismo, resulta infringido «tanto no teniéndolo en cuenta» como «aplicándolo indebidamente». Pues la jurisdicción de amparo, en rigor, no ha sido constituida para reparar infracciones de preceptos sino vulneraciones de derechos; de aquellos derechos fundamentales, se entiende, aludidos en el art. 53.2 CE. La infracción del precepto constitucional es, desde luego, condición necesaria, pero no condición suficiente. En pocas palabras, si se prefiere, el recurso de amparo no es una casación en interés de ley.*

*Esta consideración resulta tanto más importante teniendo en cuenta el carácter subsidiario del amparo constitucional, que hace normalmente posible que la tutela de la jurisdicción ordinaria corrija una eventual vulneración de un derecho fundamental, sin que se haga preciso llegar hasta este Tribunal. Ello, desde luego, hará posible preguntarse, en ocasiones, qué es lo que este Tribunal Constitucional hubiera o dicho, en tal caso, pero la respuesta a tales interrogantes no puede ser obtenida a través del recurso de amparo.” (STC 114/1995, FJ 2).*

Jurisprudencia que ha tenido ocasión de recordar en sentencias posteriores, declarando que:

*“Ocurre, sin embargo, que como este Tribunal ha tenido ocasión de recordar recientemente, el recurso de amparo no es una vía para garantizar en abstracto la correcta aplicación de los preceptos de la Constitución que recogen y garantizan derechos fundamentales sino, como antes se ha dicho, para reparar lesiones concretas y actuales de tales derechos. Por ello, este Tribunal no puede examinar en abstracto la corrección de la actuación administrativa y, ni siquiera puede controlar a través de este cauce procesal indebidas aplicaciones «por exceso» de las normas que reconocen derechos fundamentales...*

[...]

*En otras palabras, el recurso de amparo no es, prima facie, un cauce para evitar el reconocimiento de posibles tratos de favor motivados por una errónea interpretación y aplicación de las normas de derechos fundamentales. Sólo cuando de tales hechos se derive, al mismo tiempo, un menoscabo del derecho fundamental de un tercero podrá este Tribunal examinar la actuación de los poderes públicos que se considera contraria a la Constitución pues «la jurisdicción de amparo, en rigor, no ha sido constituida para reparar infracciones de preceptos sino vulneraciones de derechos; de aquellos derechos fundamentales, se entiende, aludidos en el art. 53.2 C.E. La infracción del precepto constitucional es, desde luego, condición necesaria, pero no condición suficiente» (STC 114/1995, fundamento jurídico 2º).*

*En consecuencia, sólo cuando la infracción del precepto constitucional y el posible exceso en el reconocimiento de un derecho fundamental se traduzca al mismo tiempo en la lesión del derecho fundamental de un tercero, el acto o disposición podrá ser controlado por este Tribunal. Ello exige, de una parte, que quien acuda a esta sede sea el afectado por la decisión del poder público o, excepcionalmente, quien pueda tener un interés legítimo en la defensa del derecho de esa tercera persona; y requiere, en segundo lugar, que se acredite la existencia de una conexión entre la acción del poder público y su efectiva incidencia en el ámbito del derecho fundamental de ese tercero. Como recuerda el Ministerio Público, con cita de la STC 363/1993, este Tribunal deberá en cada caso examinar la conexión entre las resoluciones impugnadas y las situaciones subjetivas de los recurrentes, pues sólo entonces se podrá precisar «la existencia de una lesión efectiva y real de los derechos fundamentales, única que protege el mencionado recurso, según lo dispuesto en el art. 41.2 LOTC»” (STC 78/1997, FJ 4).*

Consecuentemente, a través del recurso de amparo sólo puede pretenderse la defensa y eventual reparación de la violación de un derecho fundamental, en este caso, reconocido en el artículo 23 CE. No es jurídicamente posible la utilización de este cauce procesal 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 de ningún 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 específica de protección de los derechos fundamentales, y ampliando notablemente su ámbito de acción.

La interpretación sobre la naturaleza y sentido del recurso de amparo que expone esta representación, que lleva a rechazar el planteamiento de la actora, ha sido defendida por la doctrina:

*“... acaso lo más característico de la jurisdicción de amparo en lo que tiene de jurisdicción, es decir, de aplicación del derecho a supuestos singulares, y más concretamente de «jurisdicción de apelación», sea su incapacidad para operar como «jurisdicción de casación» en materia de «derecho de los derechos fundamentales», es decir, de operar como recurso “en interés de ley”, en este caso de la Constitución. [...] La correcta aplicación del derecho de los derechos fundamentales sólo puede reclamarla quien entienda que no se ha reconocido el derecho subjetivo reconocido en la norma («amparo»), no quien entienda que se ha reconocido el derecho que no se contiene en la norma*

(«contra amparo»)» (CRUZ VILLALÓN, Pedro: “Sobre el amparo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, mayo-agosto, 1994, p.14).

Cuesta entender que el acto de 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, por lo tanto, 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).

La jurisprudencia constitucional ha recordado en diversas ocasiones el imprescindible carácter subjetivo del recurso de amparo:

“Como ha declarado este Tribunal en las SSTC 167/1986 y 363/1993, el recurso de amparo no permite una impugnación abstracta de disposiciones generales que conduzca, en su caso, a una declaración de nulidad con efectos erga omnes, al margen y con independencia de la existencia o no de una lesión concreta y actual de un derecho fundamental, como anteriormente ya se puso de manifiesto. De ahí que sea preciso notar, como señala la STC 167/1986, el carácter esencialmente subjetivo de dicho recurso como vía de protección de derechos y libertades, procediendo el examen de las disposiciones generales en este tipo de recurso sólo en cuanto prius necesario para determinar si se han violado derechos fundamentales protegibles por esta vía (fundamento jurídico 4º)” (STC 93/1995, de 19 de junio de 1995).

O como señaló con anterioridad:

“Esta conversión de la pretensión es lo que puede llevar a sostener la falta de legitimación de la recurrente para interponer el recurso de amparo, pues éste no permite una impugnación abstracta de disposiciones generales que conduzca, en su caso, a una declaración de nulidad con efectos erga omnes, al margen y con independencia de la existencia o no de una lesión concreta y actual de un derecho fundamental” (STC 167/1986, de 22 de diciembre de 1986, FJ 2).

Y como sostuvo en la Sentencia 83/2000, criterio especialmente apropiado para el caso que motiva el presente recurso:

“Este carácter esencialmente subjetivo que caracteriza al recurso de amparo (STC 167/1986) impide que este proceso pueda ser considerado una vía adecuada para efectuar juicios abstractos de inconstitucionalidad de normas (SSTC 167/1986, 93/1995, de 19 de junio, FJ 5) o, en general, para garantizar en abstracto la correcta aplicación de los preceptos de la Constitución que recogen y garantizan derechos fundamentales (SSTC 52/1992, FJ 1; 114/1995, de 6 de julio, FJ 2; 78/1997, de 21 de abril, FJ 4; ATC 47/1999, 4 de marzo, FJ 5). Por esta razón este Tribunal ha señalado que «el recurso de amparo no es prima facie un cauce para evitar el reconocimiento de posibles tratos de favor motivados por una errónea interpretación y aplicación de las normas de derechos fundamentales», ya que sólo cuando de tales hechos se derive, al mismo tiempo, un menoscabo de un derecho fundamental de un tercero podrá este Tribunal examinar la actuación de los poderes públicos que se considera contraria a la Constitución (STC 78/1997, de 21 de abril, FJ 4). De ahí que hayamos sostenido que «la infracción del precepto constitucional es, desde luego, condición necesaria, pero no condición suficiente» (SSTC 114/1995, de 6 de julio, FJ 2, 78/1997, FJ 2) para poder recurrir en amparo ante este Tribunal” (STC 83/2000, FJ 2).

En conclusión, la Recurrente carece de acción en amparo al no adecuarse su pretensión a la naturaleza, finalidad y objeto de dicha vía procesal.

### **III. No se da una vulneración del núcleo esencial del artículo 23 CE en tanto en cuanto la decisión de la Mesa no afecta a las facultades de los diputados**

El Tribunal Constitucional ha recordado, en su sentencia 89/2005, de 18 de abril (FJ 2), que la doctrina relevante para dilucidar si la decisión de la Mesa del Congreso de los diputados de inadmitir a trámite una iniciativa vulnera el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 21.1 CE), quedó establecida en las SSTC 177/2002, de 14 de octubre (FJ 3); 40/2003, de 27 de febrero (FJ 2), y 208/2003, de 1 de diciembre (FJ 4), así como en el ATC 181/2003, de 2 de junio (FJ 2), recordando a tal efecto que:

“a) En todas estas resoluciones se comienza recordando que, de conformidad con la doctrina constitucional elaborada por este Tribunal (con cita expresa de las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6), el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga. Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando la petición de amparo se formula por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto «resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3)» [STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 a)]. Igualmente se hace hincapié en la directa conexión que este Tribunal ha establecido entre el derecho de un parlamentario ex art. 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues «puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos, según hemos declarado también en la STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 3» (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3), de suerte que «el derecho del art. 23.2, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3]» [STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4 a) y ATC 181/2003, de 2 de junio, FJ 2 a); en el mismo sentido, posteriormente, los FFJJ 2 de las SSTC 226/2004 y 227/2004, de 29 de noviembre].

b) Ahora bien, lo expuesto no debe hacer perder de vista que el derecho que nos ocupa es un derecho de configuración legal, configuración que efectúan los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del ius in officium que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren; y, en concreto, podrán hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica [SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7; 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 a); y 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4 b), y ATC 181/2003, de 2 de junio, FJ 2 a); en el mismo sentido FFJJ 2 de las SSTC 226/2004 y 227/2004, de 29 de noviembre].”

En este contexto, el Tribunal Constitucional ha considerado que para apreciar si la decisión de la Mesa ha supuesto una vulneración constitucional, debe examinarse si dicha decisión ha afectado a alguna facultad garantizada por el artículo 23 CE:

“Para apreciar si existe esta vulneración constitucional lo primero que debemos examinar es si la decisión de la Mesa ha afectado al ejercicio de una facultad que forme parte del núcleo de la función representativa parlamentaria, pues, como hemos señalado anteriormente, sólo estas facultades están garantizadas por el art. 23.2 CE. En el caso que ahora se examina, dado el objeto de la iniciativa rechazada –crear una comisión de investigación sobre la adjudicación de un contrato de concesión de obra pública para la redacción del proyecto, ejecución de obra y gestión del servicio público de explotación de una línea ferroviaria de transporte público entre diversos municipios de la Comunidad de Madrid– es claro que a través de la misma pretendía ejercerse la función de control de gobierno; función que pertenece indudablemente al núcleo de la función representativa parlamentaria (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3)” (88/2012, FJ 3 in fine).

El Tribunal ha precisado, además, mediante una interpretación restrictiva, que sólo poseen relevancia constitucional, a los efectos del recurso de amparo para proteger el derecho fundamental reconocido en el artículo 23 CE, aquellas afectaciones al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, no así cualquier acto de un órgano parlamentario que infrinja la legalidad:

*“Sin embargo, hemos precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del ius in officium resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción de Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos, ex art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3 y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas)” (STC 1/2015, FJ 3).*

Más específicamente, ese Alto Tribunal ha señalado que a través del recurso de amparo contra los acuerdos de las Mesas de la Cámara 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”* (Auto 135/2004, FJ 7 *in fine*).

Por lo que respecta al supuesto de hecho que 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. En otras palabras, la parte actora no ha sufrido ningún daño en un derecho subjetivo propio, ni privación del mismo, como consecuencia de la admisión a trámite de la propuesta de resolución, pues el Reglamento del Parlamento de Cataluña ni reconoce la existencia de un “derecho a la no admisión”, ni se puede deducir su existencia; por el contrario, y en relación a la propuesta de resolución cuya admisión se discute en esta sede, la actora conserva intacto su derecho a participar en el debate de la misma, a enmendarla, si lo cree oportuno, como han hecho otros grupos parlamentarios, y a votarla en el sentido que libremente decida.

De este modo podemos concluir que el derecho de los diputados del Grupo Parlamentario recurrente a intervenir en esta tramitación parlamentaria, que configuraría el núcleo esencial del *“ius in officium”* en el caso enjuiciado, estaría plenamente preservado.

De lo anteriormente señalado, se deriva que no le es posible reclamar el restablecimiento de un pretendido derecho subjetivo que no existe, y por lo tanto, no puede utilizar para ese fin el proceso constitucional de amparo, que no es un proceso objetivo de restauración de la legalidad presuntamente infringida.

Además, en la medida que el derecho fundamental de participación es un derecho de configuración legal que exige su concreción por la norma adecuada en cada caso, en el ámbito parlamentario corresponde al Reglamento parlamentario la determinación del alcance y contenido de dicho derecho y en el presente caso 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, ya que, como se ha dicho, éste no reconoce un derecho a impedir una tramitación (una suerte de derecho de veto sería el único que quizás podría invocar) de otro grupo parlamentario.

Asimismo cabe destacar –por lo que se refiere al instrumento parlamentario del supuesto de hecho analizado en este caso, la Propuesta de resolución–, que la jurisprudencia del Tribunal constitucional configura este instrumento como una vía adecuada para forzar el debate político, el cual no debe ser obstaculizado por la Mesa:

*“Conforme a la doctrina de este Tribunal (SSTC 40/2003, fundamento jurídico 7; y 78/2006, de 13 de marzo, fundamento jurídico 3), las proposiciones no de ley «se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y con-*

*trol del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no solo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que iniciativa, en su caso prospere.” (STC 44/2010, FJ 5).*

A tenor de esta jurisprudencia, no puede sostenerse, como se desprende del Recurso, que el propio debate político de la propuesta de resolución estaría violentando la naturaleza del artículo 23 de la CE. Esto es así, además, por razones de lógica jurídica, por cuanto fruto del debate y de las eventuales enmiendas, la resolución final podría tener un contenido muy distinto al de la propuesta inicial.

La actora parece pretender una supuesta violación del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE por el hecho, derivado de la admisión a trámite de la propuesta, de expandir los límites intrínsecos del mismo al considerar que permite un debate “inconstitucional” dentro de un órgano “constituido”. En primer lugar, muy difícilmente, desde un punto de vista lógico, la expansión de un derecho puede considerarse una violación del mismo. Pero es más, en el caso del derecho de participación en los asuntos públicos estamos en presencia de un derecho de configuración legal, de lo que se desprende que sus límites son los que establece el Reglamento del Parlamento (artículos 83 a 88), que, si bien existen, son únicamente unos límites referidos al procedimiento de debate y a las formas, pero no en cuanto a su contenido (salvo por lo que se refiere al objeto del posible debate, que debe ceñirse a la iniciativa en cuestión, aunque se trate de límites con un cierto grado de imprecisión). Excluir del debate parlamentario posibles contenidos a priori, a parte 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 sus límites intrínsecos y podría perjudicar al pluralismo que se expresa en los órganos parlamentarios de manera destacada, bien constitucional que la jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve en diversas ocasiones (SSTC 29/2011, de 14 de marzo, FJ 4, 107/2001, de 23 de abril, FJ 4, y 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3 a), entre otras).

Finalmente, debe tenerse presente, también, que el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales ha sido afirmado por el Tribunal Constitucional en relación con el artículo 23 CE (SSTC 177/2002, FJ 3; 40/2003, FJ 3). En este sentido, la decisión de la Mesa admitiendo a trámite la propuesta de resolución se adecua plenamente a dicho principio.

Además, no debe olvidarse que la preservación de la legalidad y especialmente de la legalidad constitucional, dispone, en virtud de la Constitución y la LOTC de poderosos instrumentos de control de las decisiones definitivas de todos los poderes públicos, incluidos las parlamentarias, como es lógico. Preservación que cuenta, además, con el refuerzo de la tutela cautelar cuando se trata de las disposiciones y actos 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 que existe entre la protección del derecho fundamental del artículo 23 CE en el ámbito parlamentario y la función que realiza el recurso de amparo en el mismo y la garantía de la legalidad constitucional respecto de los actos definitivos adoptados por el Parlamento. El recurso de amparo no puede ser utilizado para este efecto cuando el motivo real que lo impulsa es el de discutir la admisión a trámite de una iniciativa en base a un *test* de constitucionalidad que un grupo parlamentario quiere imponer sobre otro grupo, a pesar de que pueden existir incluso indicios suficientes para ello. Al contrario, este juicio y su eventual concreción procesal deben



quedar reservados para el acto parlamentario definitivo, utilizando para ello los procedimientos adecuados de acuerdo con la Constitución y la LOTC.

Por todo ello, debe concluirse que la decisión de la Mesa del Parlamento relativa a la admisión a trámite de la “*Propuesta de resolución sobre el inicio del proceso en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales*”, así como el acuerdo mediante el cual se desestima la solicitud de reconsideración, no conlleva una vulneración de las facultades del núcleo básico de la función representativa reconocidas, en el artículo 23 CE.

#### **IV. La jurisprudencia constitucional sobre el alcance y contenido de las funciones de la Mesa del Parlamento**

De acuerdo con el artículo 37 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, la Mesa es el órgano rector colegiado del Parlamento y lo representa en los actos en los que asiste. La Mesa actúa bajo la dirección del presidente del Parlamento y le corresponden las funciones enumeradas por el apartado tercero de dicho artículo 37 RPC, entre las que destacan, a los efectos del presente recurso:

- Calificar, de conformidad con el Reglamento, los escritos y los documentos de índole parlamentaria, declarar su admisibilidad o inadmisibilidad (art. 37.3.d RPC).
- Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria de acuerdo con las normas establecidas por el Reglamento (art. 37.3.e RPC).
- Adoptar las decisiones y las medidas que requiere la organización del trabajo (art. 37.3.b RPC).

Por ello, se puede afirmar que el centro decisorio del Parlamento, en cuanto al gobierno institucional, corresponde principalmente a la Mesa, en tanto que órgano colegiado.

De este conjunto de funciones, es preciso remarcar especialmente las funciones de la Mesa con relevancia para la vida parlamentaria, como son la admisión a trámite y la calificación de los documentos de índole parlamentaria, y decidir sobre su tramitación. Estas funciones, sin embargo, como señala el propio artículo 37.3.d RPC, deben cumplirse de conformidad con el Reglamento, lo que supone que 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 estos motivos, el propio Reglamento del Parlamento de Cataluña establece que, con relación a los actos de la Mesa en esta materia, los grupos parlamentarios que discrepan de los mismos pueden solicitar su reconsideración y la Mesa debe decidir definitivamente mediante resolución motivada (art. 38 RPC).

La función de calificación por las Mesas de los parlamentos ha sido tratada en diversas ocasiones en sede de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. El propio máximo intérprete de la Constitución considera la jurisprudencia constitucional en materia de la potestad calificadora de las Mesas de los parlamentos como “evolutiva” (STC 107/2001). Hasta los inicios de los años noventa del siglo pasado, se entendía que las Mesas de los diferentes parlamentos gozaban de una amplia potestad calificadora que les permitía comprobar no sólo los aspectos formales de los escritos que debía calificar, sino que también podría 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 de la pretensión al procedimiento parlamentario. La jurisprudencia constitucional consideraba entonces que si bien no se podría prejuzgar el éxito, o la oportunidad política de la iniciativa parlamentaria, en cambio, era posible la inadmisión de una iniciativa debido a su contenido en tres supuestos: cuando fuese manifiestamente contraria a derecho, manifiestamente inconstitucional o inequívocamente extraño a las finalidades establecidas por el procedimiento. La STC 205/1990 se puede considerar el paradigma y culmen de dicha tendencia jurisprudencial.

No obstante, a mediados de los años noventa, se inicia un cambio en la jurisprudencia constitucional relativa a la potestad calificadora de las Mesas de los órganos parlamentarios para requerir que éstas 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 tendencia se producen en las sentencias que se mencionan a continuación.

En primer lugar, en la STC 95/1994, de 21 de marzo de 1994 el Tribunal Constitucional afirma que la actividad de la Mesa de calificación y admisión a trámite (en este supuesto, se trataba de la inadmisión de una Proposición de Ley por parte de la Mesa

del Parlamento de Cataluña) se reduce “a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos” permitiendo una “verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión” y, a la vez, a una función de “control material” de la iniciativa a los efectos de que la Mesa, en atención a precisamente criterios de orden material establecidos en el Reglamento, pueda otorgar a la misma otra calificación más acorde con el mismo, para el supuesto de que haya sido efectuada dicha calificación de forma errónea por los proponentes. Además, en la referida sentencia, el Tribunal Constitucional –una vez acotadas cuáles son las funciones de la Mesa del Parlamento catalán– acepta que la misma pueda realizar un análisis del objeto de la iniciativa para valorar si esta se corresponde o no con la competencia del Parlamento para legislar sobre la referida materia.

En esta Sentencia vemos como el Tribunal Constitucional centra la actuación de la Mesa en una verificación formal a los efectos de admitir a trámite una iniciativa parlamentaria, aunque aún acepta un control material de la misma.

En la STC 124/1995 de 18 de julio de 1995, el Tribunal continúa manteniendo la idea de que las facultades de la Mesa de calificación y admisión de los documentos presentados ante el Parlamento se ciñen a una actuación de comprobación “de estricta legitimidad formal” pero también analiza cuál es el alcance del eventual juicio de calificación jurídico-material de las iniciativas que puede llevar a cabo la Mesa a los efectos de su inadmisión por falta de competencia del Parlamento.

En este sentido, la STC 124/1995, a pesar de que la iniciativa (una proposición de ley) cumpla con las formalidades reglamentariamente establecidas, rechaza de plano la idea de que la Mesa pueda acordar la inadmisión de la misma mediante un “pretendido juicio de constitucionalidad acerca de sus contenidos” a los efectos de determinar si la iniciativa promovida pueda exceder o no el ámbito de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas. Ello es así por cuanto que el Tribunal afirma:

“Y, en segundo lugar, porque aun en la hipótesis de que la proposición de Ley recaese sobre una materia respecto de la cual aquella Comunidad Autónoma careciese de competencia, correspondería al Pleno de la Cámara rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir, pese a ello, su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo. Más aún: para el caso de que la proposición de Ley eventualmente inconstitucional alcanzase la forma definitiva de Ley y perdurasen esos eventuales vicios de inconstitucionalidad, sólo a este Tribunal Constitucional, cuando los sujetos legalmente legitimados para ello así lo demandasen, correspondería pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de esa futura Ley. Razón que explica, por qué en este proceso constitucional destinado a la protección de los derechos fundamentales, nada debe decir este Tribunal sobre el debate suscitado entre las partes en torno a la supuesta inconstitucionalidad de la proposición de Ley presentada, en su conexión con el denominado bloque de la constitucionalidad y las competencias que ostenta aquella Comunidad Autónoma en materia de régimen local. Lo contrario, supondría tanto como convertir al recurso de amparo constitucional en un indirecto cauce a través del cual reimplantar una suerte de recurso previo de inconstitucionalidad contra lo que no es más que un incipiente documento de trabajo para, en su caso, la hipotética elaboración de una Ley” (STC 124/1995, FJ 4).

Vemos pues cómo 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 a los efectos de depurar la supuesta inconstitucionalidad pretendida y, además, afirma en la referida STC 124/1995 que una inadmisión a trámite de las proposiciones de ley, a pesar de que puedan detectarse dudas desde el punto de vista de su constitucionalidad, impediría –dada la naturaleza instrumental de la misma– la función representativa característica de todo Parlamento. Ello es así por cuanto que a criterio del Tribunal el debate ante el Pleno cumple una importante función representativa en donde los parlamentarios en ejercicio de su *ius in officium* pueden defender o rechazar la iniciativa parlamentaria incluso tratar sobre la eventual inconstitucionalidad de la misma, dando a conocer a los ciudadanos a quienes representan lo que piensan sobre una determinada materia.

De ahí que el Tribunal afirme la conveniencia de que la Mesa limite sus facultades de calificación y admisión de las mismas: *“al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, pues, de lo contrario, no sólo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere”* (STC 124/1995, FJ 3).

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 38/1999, de 22 de marzo de 1999, continúa defendiendo la posición prevalente del debate parlamentario de las iniciativas presentadas y el papel que debe cumplir la Mesa del Parlamento a los efectos de garantizar el efectivo cumplimiento de la función parlamentaria, evitando que con motivo de la realización de un juicio de constitucionalidad se proceda a la inadmisión de la iniciativa de que se trate. En el supuesto enjuiciado en la Sentencia la Mesa inadmitió a trámite una Proposición de Ley por considerar que la misma suponía una reforma del Estatuto de Autonomía que debía seguirse por el procedimiento para la elaboración de una ley específica de reforma del Estatuto y no por una ley ordinaria. El Tribunal estimó el recurso de amparo declarando la nulidad del referido acuerdo por entender lesionado el derecho de los recurrentes reconocido en el art 23.2 CE

En este sentido, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 38/1999 exige de las Mesas la realización de un control meramente formal en el momento de realizar el test de admisión a trámite de las iniciativas, control que se vuelve mucho más estricto cuando se trata de iniciativas legislativas de procedencia parlamentaria. Así, y en aras a la consideración de la iniciativa legislativa como una de las importantes formas de participación en las cámaras parlamentarias al servicio de la función representativa, el Tribunal afirma que:

*“[...] la Mesa debe cuidarse de no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada mediante el recurso a la iniciativa legislativa (STC 124/1995). Si no fuese así, la Mesa dejaría de obrar como un órgano de gobierno de la Cámara ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica de la iniciativa, para mutarse en un órgano netamente político, impidiendo, además, que las iniciativas promovidas por las minorías parlamentarias se sometiesen al debate público en la Cámara. Lo que colocaría a estos representantes en una posición de inferioridad y desigualdad lesiva del art.23.2 C.E. (STC 118/1995)”* (STC 38/1999, FJ 3 b)).

Así el Tribunal concluye que ante la falta de una delimitación material de las proposiciones de ley en el reglamento de la Cámara, la Mesa debió de limitarse a verificar la regularidad formal de los términos de la iniciativa, en los estrictos términos que se establece en el reglamento parlamentario y ello sin entrar a valorar ni la adecuación de la misma a la constitución o al bloque de la constitucionalidad, ni su valoración desde el punto de vista de la oportunidad política de la referida iniciativa.

Posteriormente, en la STC 40/2003 el Tribunal Constitucional afirmó que «no le corresponde a la Mesa de la Cámara en el trámite de calificación y admisión a trámite la tarea de ponderar y valorar el ámbito legal de actuación» (FJ 7 *in fine*) de determinada institución (en ese caso era la Fiscalía general anticorrupción).

Sobre la afirmación de que la valoración de las Mesas de los parlamentos se debe ceñir a la verificación de la regularidad jurídica y de la viabilidad procesal de la iniciativa evitando cualquier juicio de oportunidad política, el Tribunal Constitucional en la STC 208/2003, de 1 de diciembre, afirma:

*“[...] ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control del Ejecutivo, sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Y ello porque el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando*

*en los asuntos públicos por medio de representantes es la propia Cámara, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico– técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente como tal foro de debate y participación en la cosa pública” (STC 2008/2003 FJ 4c)*

En dicha STC 208/2003 se recuerda que ya en la STC 161/1988 se afirmó que “en la decisión sobre la admisión de dicha clase de peticiones la Mesa no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio de un derecho de los parlamentarios que las formulan y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través,... del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 de la Constitución)” (FJ 8).

Además debe mencionarse por significativo el ATC 135/2004, de 20 de abril de 2004, que inadmitió la impugnación –al amparo del artículo 161.2 CE y de los arts. 76 y 77 LOTC– del Acuerdo del Gobierno Vasco por el que se aprobaba una propuesta denominada “*Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*”, y del Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco por el que se admitió a trámite el mismo.

A lo largo de las fundamentaciones jurídicas del referido Auto el Tribunal Constitucional considera a ambos acuerdos como «*actos de tramitación integrantes de un procedimiento legislativo*» y, como tales, y en tanto que no son expresivos de ninguna asunción de competencias, en ningún caso pueden producir ninguna infracción constitucional.

En relación con el primero de los acuerdos impugnados, el del Gobierno Vasco el Tribunal Constitucional manifiesta que el mismo propone una reforma del Estatuto Vasco para que sea discutida y debatida en sede parlamentaria, y señala que en ningún caso, puede efectuarse un juicio de valoración sobre la adecuación constitucional del mismo toda vez que, ni puede ni debe sustraerse tal atribución al Gobierno Vasco, ni es admisible que se impida la celebración del debate parlamentario ya que como afirma el Tribunal:

*“Entender otra cosa, sería desconocer la lógica del sistema democrático parlamentario, uno de cuyos fundamentos consiste en que el Parlamento es la sede natural del debate político y el Gobierno uno de los sujetos habilitados para propiciarlo. Cómo se traduzca normativamente el fruto del debate, si es que finalmente llega a traducirse en algo, es cuestión que no debe condicionar anticipadamente la suerte de ningún debate, so pena de negar al Parlamento la facultad de arbitrar la discusión política en los términos que estime convenientes. So pena, en definitiva, de someter al Parlamento a tuteladas inaceptables” (ATC 135/2004, FJ 6 a)).*

En este sentido, el Tribunal Constitucional insiste en inadmitir la impugnación del Acuerdo del Gobierno Vasco por considerar el planteamiento de la demanda como “*una suerte de remedio jurisdiccional preventivo, con el que se anticipa la defensa del orden constitucional*” y por ello deben rechazarse las argumentaciones cuya finalidad vaya dirigida a “*atajar la inconstitucionalidad antes de que ésta llegue siquiera a cristalizar en una norma jurídica, adelantándose a la sola intención infractora advertida en el contenido de una propuesta*” (ATC 135/2004, FJ 6 b)).

El Tribunal admite que el juicio de antijuricidad recaiga sobre normas que formen parte del ordenamiento jurídico, pero en cambio inadmite que se lleven a cabo juicios de antijuricidad de simples proyectos de normas, “*o incluso de la sola intención de producir normas*” ya que de lo contrario sería impedir la reforma del referido ordenamiento. Es más, el Tribunal entra a analizar en términos generales el contenido del Acuerdo del Gobierno Vasco afirmando que “*El hecho de que semejante iniciativa sólo pueda prosperar con éxito si antes se reforma la Constitución, tal y como sostiene el Abogado del Estado, no convierte a la «Propuesta» en sí (ni, por conexión, al Acuerdo que la formaliza) en una iniciativa inconstitucional. La iniciativa, una vez remitida a la Cámara, queda sometida a una serie de avatares, que pueden, desde luego, alterarla notablemente en su contenido, pero que, sobre todo, la modificarán radical y necesariamente en su naturaleza, que pasará a ser puramente normativa en el caso de que de ella resulte, lo que puede no ser el caso, una norma de Derecho. En tanto no se agote el procedimiento parlamentario iniciado con la remisión de la «Propuesta» no cabe más inconstitucionalidad, en su caso, que la que resulte de la infracción de las normas que disciplinan ese procedimiento” (ATC 135/2004, FJ 6 b)).*

En relación con el segundo de los acuerdos impugnados, el relativo a la admisión a trámite de la Mesa del parlamento Vasco de la propuesta de reforma del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, el Tribunal Constitucional rechaza que el mismo pueda ser objeto del proceso de impugnación del Título V LOTC y, al mismo tiempo, y en tanto que objeto idóneo del recurso de amparo, recuerda que mediante el mismo la finalidad perseguida es la de “**preservar el derecho de participación de los sujetos legitimados a intervenir en el proceso parlamentario frente a unos actos únicamente relevantes ad intra, esto es, cuya eficacia se circunscribe exclusivamente a este procedimiento y a los sujetos legitimados para intervenir en él, careciendo de relevancia alguna ad extra**” (ATC 135/2004, FJ 7).

Los apartados *d* y *e* del fundamento jurídico segundo de la STC 88/2012 sistematizan la actual doctrina constitucional sobre la función de las mesas de las cámaras parlamentarias al calificar y admitir a trámite escritos y documentos:

*“d) En relación con las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidas y su incidencia en el ius in officium de los parlamentarios existe también abundante doctrina constitucional en la que hemos mantenido que es acorde con la Constitución atribuir a este órgano la función de controlar la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios «siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Y ello porque el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la propia Cámara, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente como tal foro de debate y participación en la cosa pública» (por todas, STC 108/2011, de 20 de julio, FJ 6).*

*No obstante, hemos señalado también que «el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad» (entre otras muchas, STC 40/2003, de 27 de febrero FJ 2). Todo ello sin perjuicio de que, además, hayamos admitido la posibilidad de que las Mesas de las Cámaras puedan rechazar escritos en los que se planten cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8).*

*e) En todo caso, la Mesa de la Cámara deberá motivar su decisión sobre la inadmisión de las iniciativas, pues al ser estas iniciativas una manifestación del ius in officium del parlamentario que las formula, su rechazo arbitrario o no motivado vulnerará el derecho que le garantiza el art. 23.2 CE a ejercer sus funciones sin impedimentos ilegítimos (SSTC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; y 40/2003 de 27 de febrero FJ 2)”.*

De todo este recorrido por la jurisprudencia constitucional puede concluirse que la actual doctrina del Tribunal Constitucional sobre el test de admisión a trámite que pueden hacer las Mesas parlamentarias limita este test a la verificación de los requisitos formal exigidos a las iniciativas por el reglamento y la ley y excluye que este acto de calificación pueda comportar un juicio de oportunidad sobre el contenido de la propuesta.

#### **V. Aplicación al presente caso de la doctrina constitucional sobre la calificación y admisión a trámite de iniciativas por parte de las mesas de las cámaras parlamentarias**

La jurisprudencia constitucional 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 dicha norma). El Tribunal Constitucional entiende que dicho control de la Mesa debe estar previsto expresamente en el Reglamento parlamentario. Y el Tribunal ha admitido en este sentido que dicho control puede alcanzar, singularmente, a la verificación de la idoneidad del procedimiento parlamentario elegido, ya que esta verificación forma parte del cumplimiento del Reglamento.

Respecto el tipo de iniciativa parlamentaria recurrida, una resolución parlamentaria, no existe en el Reglamento del Parlamento de Cataluña ninguna habilitación a la Mesa del Parlamento para que controle aspectos materiales de dicha iniciativa.

Las propuestas de resolución están reguladas en el artículo 164 y siguientes del RPC:

*Artículo 164. Presentación*

*1. Las propuestas de resolución del Parlamento para impulsar la acción política y de gobierno pueden dirigirse al Gobierno de la Generalidad o a la ciudadanía; deben estar suscritas por un grupo parlamentario o por un diputado, con la firma de cuatro miembros más de la cámara.*

*2. Las propuestas de resolución deben presentarse a la Mesa del Parlamento, que decide sobre su admisión a trámite, ordena, si procede, su publicación y, oída la Junta de Portavoces, acuerda su tramitación por parte de la comisión competente en la materia o del Pleno del Parlamento.*

*3. Publicada la propuesta de resolución, se abre un plazo de siete días, durante el cual los grupos parlamentarios pueden presentar enmiendas.*

Las resoluciones del Parlamento de Cataluña son el ejemplo más paradigmático entre los instrumentos para ejercer la función de impulso de la acción política y de gobierno.

Los procedimientos parlamentarios de impulso de la acción política y de gobierno implican que el Parlamento determina los grandes objetivos, las líneas maestras de la política y los medios para su consecución. Son directrices o mandatos dirigidos al Ejecutivo o a la ciudadanía. Es lo que también se denomina función de *indirizzo*, que quiere preservar la centralidad de la institución parlamentaria.

Hay una teleología de la función de *indirizzo*: desde el Parlamento se pretende construir el agregado de opciones y opiniones de una sociedad pluralista para expresar objetivos comunes, más allá de órganos sectoriales o corporativistas.

En la propuesta de resolución que luego devendría la Resolución I/IX se puede comprobar cómo el Parlamento de Cataluña espolea e impulsa la acción política y de gobierno orientando y estimulando el Gobierno y sus departamentos y encomendándolos actuaciones. Se enmarca claramente la propuesta de resolución anteriormente citada en la función de impulso de la acción política y de gobierno.

En otros casos, como por ejemplo con las iniciativas legislativas populares, sí que el Reglamento del Parlamento de Cataluña expresamente contempla que la Mesa del Parlamento deba realizar un control de los requisitos formales y materiales establecidos para dichas iniciativas. Así el artículo 136.1 RPC indica que: «La Mesa del Parlamento admite a trámite las proposiciones de iniciativa legislativa popular si cumplen los requisitos establecidos por la ley que las regula y el presente reglamento».

Por ello, y en palabras del Tribunal Constitucional, “**si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal**, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad” (STC 40/2003, entre otras). En consecuencia, la Mesa del Parlamento debía limitarse, como efectivamente hizo, a analizar los aspectos formales del escrito presentado. Y una vez comprobados, lo admitió a trámite. Ante la falta de una delimitación material en el Reglamento del Parlamento de Cataluña de las propuestas de resolución, debido a su lógica como instrumento de impulso de la acción política y de gobierno, la Mesa se limitó a verificar la regularidad formal de los términos de la iniciativa.

La argumentación contenida en el Auto 135/2004 sobre la denominada “*Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*” es perfectamente aplicable al supuesto que nos ocupa toda vez que el Acuerdo de la Mesa del Parlamento del pasado 27 de octubre de 2015, de admisión a trámite de la Propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales, 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 de resolución y establecer el marco de actuación parlamentaria para la XI Legislatura.

Y 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. Y es lógico que sea así, 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 las iniciativas parlamentarias y el derecho a ser debatidas. Y en el caso de la idoneidad del procedimiento aplicable, el Tribunal Constitucional también ha admitido expresamente que un procedimiento inicial pueda ser reconvertido en uno de diferente durante su tramitación, singularmente si se aprecia finalmente que el procedimiento idóneo tendría que ser el de una iniciativa de reforma constitucional (STC 103/2008 y ATC 135/2004).

Además, hay que señalar la dificultad que supone 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. La naturaleza de las proposiciones de ley propicia un debate político especialmente amplio, y su manifestación final en un acto de impulso de la acción política y de gobierno obliga a relativizar necesariamente la aplicación del control del procedimiento reglamentario elegido, ya que 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 parlamentaria.

La función de impulso de la acción política y de gobierno y el alcance limitado de sus efectos, sitúan el uso de este instrumento en un espacio de iniciativa y acción esencialmente política de los grupos parlamentarios, razón por la cual la actuación de la Mesa debe ser especialmente cautelosa y ceñirse por tanto a sus facultades de control formal.

La diferencia que se produce respecto de una iniciativa legislativa es evidente y esta simple comparación hace decaer 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 ello solo podría producirse mediante una iniciativa de reforma constitucional que el mismo Parlamento podría impulsar. Tal argumento podría tener cierto recorrido en el caso de una iniciativa legislativa pero no puede sostenerse en el marco de una propuesta de resolución que, como tal, es incapaz de producir los efectos jurídicos propios y vinculantes de un acto de naturaleza normativa y, por tanto, potencialmente incapaz de contradecir la Constitución en los términos necesarios de contraste entre normas o de conflicto entre ordenamientos jurídicos.

Y todo ello sin perder de vista lo dicho anteriormente sobre la posibilidad de modificación del contenido de la iniciativa durante su tramitación o incluso de la eventual reconversión del procedimiento inicial, pues no se puede olvidar que la iniciativa y su admisión a trámite son simples actos de inicio de un procedimiento y no actos finales, tal y como ha reconocido el mismo Tribunal Constitucional.

De nuevo, aquí se constata cómo el recurrente confunde este momento procedimental 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 de la Propuesta de resolución que, además de ser totalmente inapropiados en sede de 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.

En relación con esta cuestión debe rechazarse también el argumento que la Propuesta de resolución excede del contenido posible que permite el artículo 164 RPC al ir más allá del objeto de impulso de la acción política del Parlamento catalán. Una vez más se incurre aquí, y en el marco específico de este recurso de amparo, en el terreno resbaladizo de trasladar a la Mesa una responsabilidad de inadmisión, precisamente sobre el

ejercicio de una función parlamentaria (la de impulso) que debe observarse con especial flexibilidad.

El contenido y los límites de lo que puede entenderse como “impulso de la acción política y de gobierno” no los fijan el Estatuto ni el Reglamento, habida cuenta de la extrema dificultad que supondría su delimitación *a priori*, con el riesgo que ello conllevaría de facilitar la obstrucción por las mayorías de las propuestas de las minorías. Por otra parte, una interpretación de los límites intrínsecos de la acción política y de gobierno tiene también sus riesgos por la misma razón y por su difícil aplicación práctica. El término “acción política” puede tener un alcance muy extenso, comprensivo en principio de cualquier actuación o propuesta relativa a cuestiones que pueden abordarse con carácter general o colectivo y buena parte de la Propuesta de resolución puede considerarse objetivamente bajo ese ámbito. Y por lo que se refiere al “impulso de la acción de gobierno”, tiene un contenido muy similar en este caso referido a la acción que pueden desarrollar el conjunto de instituciones, ya que la utilización del término “gobierno” es minúsculas y sin artículo permite esta lectura.

En cualquier caso, parece obvio que la Mesa en el momento de calificar las iniciativas debe guiarse por un criterio formal, especialmente cuando la iniciativa que se presenta puede encajar en el marco amplio que define el artículo 164 RPC, esto es, pretendiendo establecer unas declaraciones y determinar unas acciones que es evidente que tienen como destinatarios al conjunto de los ciudadanos o a las instituciones, todo ello con independencia de la valoración política que puedan merecer las mismas y de su compatibilidad o no con el marco constitucional.

Finalmente, un último argumento expuesto y que es necesario rebatir en relación con la iniciativa admitida a trámite y que es objeto del presente recurso, es el de su extemporaneidad por haber sido presentada antes de la investidura del Presidente de la Generalidad, deduciendo de ello que el Parlamento no estaría en condiciones de ejercer la función de impulso por falta de un Gobierno con el que tenga establecida la relación de confianza que se deriva de la investidura.

Efectivamente, la Propuesta de resolución se dirige en algunos de sus puntos a un futuro Gobierno, planteamiento lógico, dado que a fecha de su presentación el Gobierno se encontraba en funciones. Pero a efectos de la admisión a trámite, la Propuesta de resolución 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 este 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, sin perjuicio de que en este último caso la resolución pueda verse después afectada por el programa de gobierno que se apruebe junto con la investidura del Presidente de la Generalidad o pueda decaer si esta no se produce y el Parlamento se disuelve.

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 de amparo 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 con esta cuestión, a lo ya expuesto 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 parlamentarias (proposiciones de ley, solicitudes de sesiones informativas con miembros del Gobierno, solicitudes de comparecencia o preguntas), lo que demuestra que el mismo recurrente asume como adecuada, correcta y posible la presentación de iniciativas y su admisión a trámite por la Mesa, sin que sea necesario esperar a que se produzca la investidura del Presidente de la Generalidad. El *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña* de la actual legislatura (XI) da cuenta de todas estas inicia-



tivas y de los correspondientes actos de tramitación y permite comprobar las que han sido presentadas por el recurrente y admitidas a trámite por la Mesa.

**VI. La indebida extensión del recurso de amparo a otras presuntas infracciones del reglamento inexistentes o que, en el caso de haberse producido, no tendrían suficiente entidad para vulnerar el derecho fundamental del grupo parlamentario que solicita el amparo**

Aunque el recurso centra su actuación en el acuerdo de la Mesa de admisión a trámite de la Propuesta de resolución y en el posterior acuerdo de la Mesa de desestimación de la solicitud de reconsideración, también se alegan otras posibles infracciones reglamentarias que, a juicio del grupo recurrente, podrían significar una vulneración del derecho fundamental del *ius in officium* parlamentario.

Entre estas presuntas infracciones destaca lo que el recurrente considera como convocatoria irregular de la Junta de Portavoces para ser oída con carácter previo a la decisión de la Mesa sobre las solicitudes de reconsideración. Otras infracciones aducidas serían la denegación por parte de la Mesa de un informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara sobre la Propuesta de resolución y su tramitación o la presunta falta de motivación del acuerdo de la Mesa desestimando las solicitudes de reconsideración.

En relación a todos estos argumentos, hay que recordar la doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido de que el recurso de amparo requiere de la existencia de una vulneración del *núcleo esencial* del derecho fundamental del artículo 23 CE, en este caso del ejercicio de la función parlamentaria, de acuerdo con lo que establece el Reglamento. Y *prima facie*, y sin perjuicio de lo que a continuación se dirá, parece más que dudoso que las mencionadas infracciones pudieran incluirse dentro de ese núcleo esencial del derecho.

Respecto a la Junta de Portavoces, el recurrente poco tiene que reclamar en amparo de su derecho cuando pudo asistir a la misma normalmente, en tanto que ya se había constituido como grupo parlamentario y como sucedió realmente. Para el recurrente no hay vulneración de ningún derecho subjetivo y eso hace evidente que su argumento sólo tendría como objeto denunciar e impugnar una presunta irregularidad procedimental que no puede tener cabida en el marco de este recurso de amparo.

Pero es que, además, la alegación que se formula en este sentido resulta contradictoria con el derecho a la reconsideración ejercido por el mismo grupo parlamentario que requería dar una respuesta a la misma en el plazo de cuatro días. Si la Mesa esperaba a la constitución del grupo parlamentario que faltaba (el del Partido Popular), el recurrente sí que podía alegar la vulneración de su derecho a obtener una respuesta a su solicitud de reconsideración. Y también hay que tener en cuenta que las solicitudes de reconsideración suspenden la tramitación de las iniciativas, con lo que los grupos proponentes también podían ver afectado su derecho fundamental si se superaba el plazo reglamentariamente establecido por el artículo 38.3 RPC.

Por estas razones, la Mesa dio prioridad al cumplimiento estricto de este plazo de reconsideración antes que esperar al transcurso del plazo previsto para la constitución de los grupos parlamentarios, teniendo en cuenta que este último plazo es facultativo y que el único grupo aún no constituido podía acudir a la Junta de Portavoces por medio de un representante, tal como ya venía haciendo *de facto* al asistir como invitado a las reuniones de la Mesa. Datos importantes a tener en cuenta es que la convocatoria de la Junta de Portavoces se dirigió también a los diputados del Partido Popular por si querían enviar un representante a la reunión y que en este caso la Junta de Portavoces sólo debía ser oída, sin que tuviera que adoptar ningún acuerdo porque la competencia decisoria para reconsiderar decisiones corresponde exclusivamente a la Mesa. Todo ello reduce aún más la relevancia que podía tener la presencia de todos los grupos parlamentarios en esa Junta, circunstancia que, recordemos de paso, tampoco es una exigencia para la válida constitución de la Junta de Portavoces de acuerdo con el Reglamento.

Por lo que concierne al informe de los Servicios Jurídicos, es evidente que no puede desprenderse del derecho genérico de información y asistencia de los servicios de la Cámara que reconoce el artículo 5 RPC un derecho a solicitar y obtener un informe jurídico formal y concreto sobre una Propuesta de resolución u otra iniciativa parlamentaria. El derecho del artículo 5 RPC es un derecho que cubre solamente una función de *información y asistencia general* a los miembros de la Cámara (no solo ni específicamente

en el ámbito jurídico) y por otra parte los Estatutos de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento son muy claros cuando atribuyen y dejan a criterio de los órganos rectores de la Cámara (Mesa y Presidencia) la decisión de encargar un informe a los Servicios Jurídicos. El artículo 23.2 CE no ampara, por tanto, lo que según el recurrente vendría a ser un derecho a exigir la elaboración de un informe jurídico sobre cualquier iniciativa parlamentaria. Hay que señalar, además, que los Servicios Jurídicos del Parlamento no están al servicio de los grupos parlamentarios, que, como tales, cuentan con sus propios asesores y disponen de recursos económicos a cargo de la propia Cámara para financiar esos servicios. Por el contrario, los Servicios Jurídicos lo son de la institución parlamentaria y es evidente que no pueden ser utilizados ni actuar para elaborar informes a petición directa o en interés de parte (en este caso los grupos parlamentarios), sino cuando lo consideren necesario u oportuno los órganos rectores de la Cámara.

Por último, respecto de la motivación de la desestimación de las solicitudes de reconsideración presentadas al acuerdo de admisión a trámite de la Propuesta de resolución, es evidente que tal motivación existe, como puede comprobarse en el acta de la Mesa del día 3 de noviembre de 2015, que fue en su día aportada por esta parte a requerimiento del Tribunal Constitucional. Asimismo, este acuerdo motivado fue también notificado a los grupos parlamentarios. Se adjuntan copias de la convocatoria de la Junta de Portavoces dirigida al diputado Josep-Enric Millo Rocher del Partido Popular (documento núm. 1) y de la notificación del acuerdo de la Mesa desestimando la reconsideración dirigida al grupo parlamentario recurrente (documento núm. 2).

Por todo lo expuesto, al Tribunal Constitucional,

#### Solicitan

Que teniendo por presentado el presente escrito en tiempo y forma, junto con los documentos adjuntos, se sirva admitirlos y tenga por formuladas las alegaciones de esta parte en relación al Recurso de Amparo **núm. 6205-2015**, promovido por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos del Parlamento de Cataluña, contra los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Catalunya de 27 de octubre y de 3 de noviembre de 2015 y, en su momento, previos los trámites pertinentes, se dicte sentencia por la que se inadmita o se deniegue, en su caso, el amparo solicitado.

Barcelona para Madrid, a 8 de enero de 2016

Antoni Bayona Rocamora, Anna Casas i Gregorio, Fernando Domínguez Garcia, letrados del Parlamento de Cataluña

---

#### **Recurs d'empara 6206-2015, contra els acords de la Mesa del Parlament de Catalunya del 27 d'octubre i del 3 de novembre de 2015**

383-00002/11

AL·LEGACIONS QUE FORMULA EL PARLAMENT

#### **Al Pleno del Tribunal Constitucional**

Los letrados del Parlamento de Cataluña suscritos, en representación y defensa de la Cámara y en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del día 12 de noviembre de 2015, según tienen acreditado ante este Tribunal mediante escrito de fecha 18 de noviembre de 2015, como mejor en derecho proceda

#### **Dicen**

1. Que en fecha 9 de noviembre de 2015, el Parlamento de Cataluña ha recibido comunicación del Pleno del Tribunal Constitucional por la que se requería al Parlamento de Cataluña para que en el plazo de diez días remitiese certificación o fotocopia verdadera de las actuaciones parlamentarias correspondientes a los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Catalunya de 27 de octubre y de 3 de noviembre de 2015; así como Acuerdo de la Presidenta del Parlamento de Cataluña de 2 de noviembre de 2015.

2. Que la Mesa del Parlamento, en fecha 12 de noviembre de 2015, adoptó el Acuerdo de personarse en el procedimiento de Recurso de amparo **núm. 6206-2015**, contra

los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 y 28 de octubre y de 3 de noviembre de 2015.

3. Que en fecha 19 de noviembre de 2015, el Parlamento de Cataluña a través de su representación procesal, evacuando el trámite conferido y conforme a lo solicitado, ha aportado certificación de las actuaciones parlamentarias solicitadas.

4. Que, mediante comunicación de 24 de noviembre de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional ha tenido por personado al Parlamento de Cataluña en el recurso de referencia y por recibida la documentación aportada, concediéndole un plazo de veinte días para presentar alegaciones.

5. Que, evacuando el trámite conferido esta representación pasa a formular las siguientes

#### Alegaciones

El recurso de amparo se dirige contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre de 2015 por el que se admite a trámite la “*propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales*” y contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña adoptado en su sesión del 3 de noviembre de 2015 por el que se confirma el acuerdo de la propia Mesa de 27 de octubre que calificó y admitió a trámite la propuesta de resolución mencionada.

#### I. Consideraciones preliminares sobre los motivos de fondo del recurso

Existe un elemento común en los tres recursos de amparo presentados contra el acuerdo de admisión a trámite de la Propuesta de resolución y el acuerdo que desestima las solicitudes de reconsideración (acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre y 3 de noviembre de 2015) que debe ser especialmente señalado de entrada por lo que significa en el contexto de un recurso de amparo.

Como es fácil deducir de los tres recursos, el motivo de fondo o principal de los mismos no es el de pedir el reconocimiento o la reparación de un derecho vulnerado por la Mesa del Parlamento en ejercicio del *ius in officium* de los grupos parlamentarios recurrentes, sino el de discutir y pretender subsumir en el amparo una decisión de *admisión a trámite* de una iniciativa parlamentaria presentada por otros grupos parlamentarios.

Esto 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 parlamentaria o se restringe indebidamente el alcance de la misma.

La utilización del recurso de amparo como una acción realmente impugnatoria de una admisión a trámite no solo presenta el problema de la desnaturalización del mismo recurso de amparo. Implica, además, una extralimitación de los mecanismos procesales existentes, en la medida en que lo que se pretende en el fondo es 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 al *ius in officium* parlamentario que reconoce y protege el artículo 23 CE. Si la tesis de los recurrentes se admitiera supondría tanto como dotar a las Mesas de unas facultades de control sobre las iniciativas parlamentarias que podría suponer un grave riesgo de contaminación política de una decisión que, como ha reconocido la misma jurisprudencia constitucional, y más adelante comentaremos en extenso, debe quedar circunscrita a la verificación de los requisitos formales de las iniciativas, sin entrar en aspectos propios de 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 *ius in officium* sino, como ya se ha dicho, 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 artículo 23 CE.

La lectura de los recursos pone de relieve que lo que se pretende es 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 al respecto hay que avanzar que la propia doctrina constitucional ha relativizado siempre estos posibles inconvenientes en beneficio del derecho de iniciativa parlamentaria y considerado que el acto de admisión a trámite es un simple acto de 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, entre otras, y ATC 135/2004).

Las consideraciones que se acaban de hacer y que se apoyan en numerosas decisiones del Tribunal Constitucional, como veremos a continuación, obligan a la inadmisión de los recursos de amparo, por carecer los mismos de su elemento indispensable, esto es, la existencia de una vulneración efectiva de un derecho de los recurrentes en ejercicio de su *ius in officium* parlamentario. Y también, desde luego, 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.

## II. 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 artículo 23 CE en tanto en cuanto supone la posibilidad de debatir la configuración de dicho derecho fundamental, no se adecua ni a la LOTC ni a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la naturaleza, finalidad y objeto del recurso de amparo. Tal y como se formula la solicitud de amparo, la recurrente plantea más bien una pretensión de interpretación genérica del alcance del artículo 23 CE y no tanto la supuesta vulneración de un derecho fundamental.

Ello no se adecua al tenor del artículo 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. Así, el recurso de 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, y además de naturaleza fundamental, no puede surgir una pretensión de amparo constitucional.

Que la naturaleza de los recursos de amparo está indeclinablemente vinculada a la reparación de un derecho subjetivo dañado se corrobora por lo que dispone el artículo 55 LOTC, que determina cuales pueden ser los posibles pronunciamientos en una sentencia estimatoria de un recurso de amparo:

*Uno. La sentencia que otorgue el amparo contendrá alguno o algunos de los pronunciamientos siguientes:*

*a) Declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos.*

*b) Reconocimiento del derecho o libertad pública, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado.*

*c) Restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación.*

En todos los casos, la decisión se refiere a una lesión a un derecho fundamental, de lo que resulta claro que el juicio constitucional no entra a revisar una simple vulneración de la legalidad aplicable, sino sólo en cuanto ésta entraña la lesión de un derecho subjetivo de la parte actora. La quiebra de la legalidad debe *anudarse* a la quiebra de un derecho subjetivo de los pertenecientes a la categoría de derechos fundamentales para poder someterse a enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional. Y ha de tratarse de un derecho cuya titularidad corresponda a la actora y no a un tercero. En definitiva, la existencia de una lesión a un derecho fundamental es requisito esencial del recurso de amparo.

En este contexto, el Tribunal Constitucional ha declarado que el recurso de amparo no es un recurso de casación “en interés de ley” o del “ordenamiento” sino, sólo y exclu-

sivamente, una vía procesal para pretensiones dirigidas a establecer o preservar vulneraciones de derechos:

*“La demanda confunde, en este extremo, la naturaleza y el sentido, y por consiguiente el ámbito, de la jurisdicción de amparo de derechos fundamentales que a este Tribunal corresponde en virtud de lo previsto en los arts. 53.2 («tutela de las libertades y derechos») y 161.1 b. CE («violación de los derechos y libertades referidos en el art. 53.2 CE»), de donde resulta que la alegación, precisamente, de la violación de uno de estos derechos y la consiguiente petición de su tutela resultan presupuestos inexcusables de esta jurisdicción de amparo. Tal como se encuentra, pues, configurada dicha jurisdicción, no basta la alegación de que los preceptos constitucionales en los que los diversos derechos fundamentales se proclaman han sido erróneamente interpretados o aplicados, pues el recurso de amparo no es una vía procesal adecuada para solicitar y obtener un pronunciamiento abstracto y genérico sobre pretensiones declarativas respecto de supuestas interpretaciones erróneas o indebidas aplicaciones de preceptos constitucionales, sino sólo y exclusivamente sobre pretensiones dirigidas a restablecer o preservar los derechos fundamentales cuando se ha alegado la vulneración concreta y efectiva de los mismos (SSTC 52/1992, fundamento jurídico 1º, y 167/1986, fundamento jurídico 4º). De ahí que la cuestión, a nuestros efectos, no sea la de si, como entiende el recurrente, el art. 14 CE, en sí mismo, resulta infringido «tanto no teniéndolo en cuenta» como «aplicándolo indebidamente». Pues la jurisdicción de amparo, en rigor, no ha sido constituida para reparar infracciones de preceptos sino vulneraciones de derechos; de aquellos derechos fundamentales, se entiende, aludidos en el art. 53.2 CE. La infracción del precepto constitucional es, desde luego, condición necesaria, pero no condición suficiente. En pocas palabras, si se prefiere, el recurso de amparo no es una casación en interés de ley.*

*Esta consideración resulta tanto más importante teniendo en cuenta el carácter subsidiario del amparo constitucional, que hace normalmente posible que la tutela de la jurisdicción ordinaria corrija una eventual vulneración de un derecho fundamental, sin que se haga preciso llegar hasta este Tribunal. Ello, desde luego, hará posible preguntarse, en ocasiones, qué es lo que este Tribunal Constitucional hubiera o dicho, en tal caso, pero la respuesta a tales interrogantes no puede ser obtenida a través del recurso de amparo.” (STC 114/1995, FJ 2).*

Jurisprudencia que ha tenido ocasión de recordar en sentencias posteriores, declarando que:

*“Ocurre, sin embargo, que como este Tribunal ha tenido ocasión de recordar recientemente, el recurso de amparo no es una vía para garantizar en abstracto la correcta aplicación de los preceptos de la Constitución que recogen y garantizan derechos fundamentales sino, como antes se ha dicho, para reparar lesiones concretas y actuales de tales derechos. Por ello, este Tribunal no puede examinar en abstracto la corrección de la actuación administrativa y, ni siquiera puede controlar a través de este cauce procesal indebidas aplicaciones «por exceso» de las normas que reconocen derechos fundamentales...*

[...]

*En otras palabras, el recurso de amparo no es, prima facie, un cauce para evitar el reconocimiento de posibles tratos de favor motivados por una errónea interpretación y aplicación de las normas de derechos fundamentales. Sólo cuando de tales hechos se derive, al mismo tiempo, un menoscabo del derecho fundamental de un tercero podrá este Tribunal examinar la actuación de los poderes públicos que se considera contraria a la Constitución pues «la jurisdicción de amparo, en rigor, no ha sido constituida para reparar infracciones de preceptos sino vulneraciones de derechos; de aquellos derechos fundamentales, se entiende, aludidos en el art. 53.2 C.E. La infracción del precepto constitucional es, desde luego, condición necesaria, pero no condición suficiente» (STC 114/1995, fundamento jurídico 2º).*

*En consecuencia, sólo cuando la infracción del precepto constitucional y el posible exceso en el reconocimiento de un derecho fundamental se traduzca al mismo tiempo en la lesión del derecho fundamental de un tercero, el acto o disposición podrá ser controlado por este Tribunal. Ello exige, de una parte, que quien acuda a esta sede sea el afectado por la decisión del poder público o, excepcionalmente, quien pueda tener un*

*interés legítimo en la defensa del derecho de esa tercera persona; y requiere, en segundo lugar, que se acredite la existencia de una conexión entre la acción del poder público y su efectiva incidencia en el ámbito del derecho fundamental de ese tercero. Como recuerda el Ministerio Público, con cita de la STC 363/1993, este Tribunal deberá en cada caso examinar la conexión entre las resoluciones impugnadas y las situaciones subjetivas de los recurrentes, pues sólo entonces se podrá precisar «la existencia de una lesión efectiva y real de los derechos fundamentales, única que protege el mencionado recurso, según lo dispuesto en el art. 41.2 LOTC» (STC 78/1997, FJ 4).*

Consecuentemente, a través del recurso de amparo sólo puede pretenderse la defensa y eventual reparación de la violación de un derecho fundamental, en este caso, reconocido en el artículo 23 CE. No es jurídicamente posible la utilización de este cauce procesal 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 de ningún 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 específica de protección de los derechos fundamentales, y ampliando notablemente su ámbito de acción.

La interpretación sobre la naturaleza y sentido del recurso de amparo que expone esta representación, que lleva a rechazar el planteamiento de la actora, ha sido defendida por la doctrina:

*“... acaso lo más característico de la jurisdicción de amparo en lo que tiene de jurisdicción, es decir, de aplicación del derecho a supuestos singulares, y más concretamente de «jurisdicción de apelación», sea su incapacidad para operar como «jurisdicción de casación» en materia de «derecho de los derechos fundamentales», es decir, de operar como recurso “en interés de ley”, en este caso de la Constitución. [...] La correcta aplicación del derecho de los derechos fundamentales sólo puede reclamarla quien entienda que no se ha reconocido el derecho subjetivo reconocido en la norma («amparo»), no quien entienda que se ha reconocido el derecho que no se contiene en la norma («contra amparo») (CRUZ VILLALÓN, Pedro: “Sobre el amparo”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 41, mayo-agosto, 1994, p.14).*

Cuesta entender que el acto de 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, por lo tanto, 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).

La jurisprudencia constitucional ha recordado en diversas ocasiones el imprescindible carácter subjetivo del recurso de amparo:

*“Como ha declarado este Tribunal en las SSTC 167/1986 y 363/1993, el recurso de amparo no permite una impugnación abstracta de disposiciones generales que conduzca, en su caso, a una declaración de nulidad con efectos erga omnes, al margen y con independencia de la existencia o no de una lesión concreta y actual de un derecho fundamental, como anteriormente ya se puso de manifiesto. De ahí que sea preciso notar, como señala la STC 167/1986, el carácter esencialmente subjetivo de dicho recurso como vía de protección de derechos y libertades, procediendo el examen de las disposiciones generales en este tipo de recurso sólo en cuanto prius necesario para determinar si se han violado derechos fundamentales protegibles por esta vía (fundamento jurídico 4º)” (STC 93/1995, de 19 de junio de 1995).*

O como señaló con anterioridad:

*“Esta conversión de la pretensión es lo que puede llevar a sostener la falta de legitimación de la recurrente para interponer el recurso de amparo, pues éste no permite una impugnación abstracta de disposiciones generales que conduzca, en su caso, a una declaración de nulidad con efectos erga omnes, al margen y con independencia de la exis-*

tencia o no de una lesión concreta y actual de un derecho fundamental” (STC 167/1986, de 22 de diciembre de 1986, FJ 2).

Y como sostuvo en la Sentencia 83/2000, criterio especialmente apropiado para el caso que motiva el presente recurso:

*“Este carácter esencialmente subjetivo que caracteriza al recurso de amparo (STC 167/1986) impide que este proceso pueda ser considerado una vía adecuada para efectuar juicios abstractos de inconstitucionalidad de normas (SSTC 167/1986, 93/1995, de 19 de junio, FJ 5) o, en general, para garantizar en abstracto la correcta aplicación de los preceptos de la Constitución que recogen y garantizan derechos fundamentales (SSTC 52/1992, FJ 1; 114/1995, de 6 de julio, FJ 2; 78/1997, de 21 de abril, FJ 4; ATC 47/1999, 4 de marzo, FJ 5). Por esta razón este Tribunal ha señalado que «el recurso de amparo no es prima facie un cauce para evitar el reconocimiento de posibles tratos de favor motivados por una errónea interpretación y aplicación de las normas de derechos fundamentales», ya que sólo cuando de tales hechos se derive, al mismo tiempo, un menoscabo de un derecho fundamental de un tercero podrá este Tribunal examinar la actuación de los poderes públicos que se considera contraria a la Constitución (STC 78/1997, de 21 de abril, FJ 4). De ahí que hayamos sostenido que «la infracción del precepto constitucional es, desde luego, condición necesaria, pero no condición suficiente» (SSTC 114/1995, de 6 de julio, FJ 2, 78/1997, FJ 2) para poder recurrir en amparo ante este Tribunal” (STC 83/2000, FJ 2).*

En conclusión, la Recurrente carece de acción en amparo al no adecuarse su pretensión a la naturaleza, finalidad y objeto de dicha vía procesal.

### **III. No se da una vulneración del núcleo esencial del artículo 23 CE en tanto en cuanto la decisión de la Mesa no afecta a las facultades de los diputados**

El Tribunal Constitucional ha recordado, en su sentencia 89/2005, de 18 de abril (FJ 2), que la doctrina relevante para dilucidar si la decisión de la Mesa del Congreso de los diputados de inadmitir a trámite una iniciativa vulnera el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 21.1 CE), quedó establecida en las SSTC 177/2002, de 14 de octubre (FJ 3); 40/2003, de 27 de febrero (FJ 2), y 208/2003, de 1 de diciembre (FJ 4), así como en el ATC 181/2003, de 2 de junio (FJ 2), recordando a tal efecto que:

*“a) En todas estas resoluciones se comienza recordando que, de conformidad con la doctrina constitucional elaborada por este Tribunal (con cita expresa de las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6), el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga. Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando la petición de amparo se formula por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto «resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3)» [STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 a)]. Igualmente se hace hincapié en la directa conexión que este Tribunal ha establecido entre el derecho de un parlamentario ex art. 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues «puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos, según hemos declarado también en la STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 3» (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3), de suerte que «el derecho del art. 23.2, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3]» [STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4 a) y ATC 181/2003, de 2 de ju-*

nio, FJ 2 a); en el mismo sentido, posteriormente, los FFJJ 2 de las SSTC 226/2004 y 227/2004, de 29 de noviembre].

b) Ahora bien, lo expuesto no debe hacer perder de vista que el derecho que nos ocupa es un derecho de configuración legal, configuración que efectúan los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del ius in officium que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren; y, en concreto, podrán hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica [SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7; 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 a); y 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4 b), y ATC 181/2003, de 2 de junio, FJ 2 a); en el mismo sentido FFJJ 2 de las SSTC 226/2004 y 227/2004, de 29 de noviembre].”

En este contexto, el Tribunal Constitucional ha considerado que para apreciar si la decisión de la Mesa ha supuesto una vulneración constitucional, debe examinarse si dicha decisión ha afectado a alguna facultad garantizada por el artículo 23 CE:

“Para apreciar si existe esta vulneración constitucional lo primero que debemos examinar es si la decisión de la Mesa ha afectado al ejercicio de una facultad que forme parte del núcleo de la función representativa parlamentaria, pues, como hemos señalado anteriormente, sólo estas facultades están garantizadas por el art. 23.2 CE. En el caso que ahora se examina, dado el objeto de la iniciativa rechazada –crear una comisión de investigación sobre la adjudicación de un contrato de concesión de obra pública para la redacción del proyecto, ejecución de obra y gestión del servicio público de explotación de una línea ferroviaria de transporte público entre diversos municipios de la Comunidad de Madrid– es claro que a través de la misma pretendía ejercerse la función de control de gobierno; función que pertenece indudablemente al núcleo de la función representativa parlamentaria (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3)” (88/2012, FJ 3 *in fine*).

El Tribunal ha precisado, además, mediante una interpretación restrictiva, que sólo poseen relevancia constitucional, a los efectos del recurso de amparo para proteger el derecho fundamental reconocido en el artículo 23 CE, aquellas afectaciones al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, no así cualquier acto de un órgano parlamentario que infrinja la legalidad:

“Sin embargo, hemos precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del ius in officium resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción de Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos, ex art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3 y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas)” (STC 1/2015, FJ 3).

Más específicamente, ese Alto Tribunal ha señalado que a través del recurso de amparo contra los acuerdos de las Mesas de la Cámara 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” (Auto 135/2004, FJ 7 *in fine*).

Por lo que respecta al supuesto de hecho que 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. En otras palabras, la parte actora no ha sufrido ningún daño en un derecho subjetivo propio, ni privación del mismo, como consecuencia de la admisión a trámite de la propuesta de resolución, pues el Reglamento del Parlamento de Cataluña ni reconoce la existencia de un “derecho a la no admisión”, ni se puede deducir su existencia; por el contrario, y en relación a la propuesta de resolución cuya admisión se discute en esta sede, la actora conserva intacto su derecho a participar en el debate de la misma, a enmendarla, si lo cree oportuno, como han hecho otros grupos parlamentarios, y a votarla en el sentido que libremente decida.

De este modo podemos concluir que el derecho de los diputados del Grupo Parlamentario recurrente a intervenir en esta tramitación parlamentaria, que configuraría el núcleo esencial del “*ius in officium*” en el caso enjuiciado, estaría plenamente preservado.

De lo anteriormente señalado, se deriva que no le es posible reclamar el restablecimiento de un pretendido derecho subjetivo que no existe, y por lo tanto, no puede utilizar para ese fin el proceso constitucional de amparo, que no es un proceso objetivo de restauración de la legalidad presuntamente infringida.

Además, en la medida que el derecho fundamental de participación es un derecho de configuración legal que exige su concreción por la norma adecuada en cada caso, en el ámbito parlamentario corresponde al Reglamento parlamentario la determinación del alcance y contenido de dicho derecho y en el presente caso 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, ya que, como se ha dicho, éste no reconoce un derecho a impedir una tramitación (una suerte de derecho de veto sería el único que quizás podría invocar) de otro grupo parlamentario.

Asimismo cabe destacar— por lo que se refiere al instrumento parlamentario del supuesto de hecho analizado en este caso, la Propuesta de resolución—, que la jurisprudencia del Tribunal constitucional configura este instrumento como una vía adecuada para forzar el debate político, el cual no debe ser obstaculizado por la Mesa:

*“Conforme a la doctrina de este Tribunal (SSTC 40/2003, fundamento jurídico 7; y 78/2006, de 13 de marzo, fundamento jurídico 3), las proposiciones no de ley «se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no solo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que iniciativa, en su caso prospere.”* (STC 44/2010, FJ 5).

A tenor de esta jurisprudencia, no puede sostenerse, como se desprende del Recurso, que el propio debate político de la propuesta de resolución estaría violentando la naturaleza del artículo 23 de la CE. Esto es así, además, por razones de lógica jurídica, por cuanto fruto del debate y de las eventuales enmiendas, la resolución final podría tener un contenido muy distinto al de la propuesta inicial.

La actora parece pretender una supuesta violación del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE por el hecho, derivado de la admisión a trámite de la propuesta, de expandir los límites intrínsecos del mismo al considerar que permite un debate “inconstitucional” dentro de un órgano “constituido”. En primer lugar, muy difícilmente, desde un punto de vista lógico, la expansión de un derecho puede considerarse una violación del mismo. Pero es más, en el caso del derecho de participación en los asuntos públicos estamos en presencia de un derecho de configuración legal, de lo que se desprende que sus límites son los que establece el Reglamento del Parlamento (artículos 83 a 88), que, si bien existen, son únicamente unos límites referidos al procedimiento de debate y a las formas, pero no en cuanto a su contenido (salvo por lo que se

refiere al objeto del posible debate, que debe ceñirse a la iniciativa en cuestión, aunque se trate de límites con un cierto grado de imprecisión). Excluir del debate parlamentario posibles contenidos a priori, a parte 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 sus límites intrínsecos y podría perjudicar al pluralismo que se expresa en los órganos parlamentarios de manera destacada, bien constitucional que la jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve en diversas ocasiones (SSTC 29/2011, de 14 de marzo, FJ 4, 107/2001, de 23 de abril, FJ 4, y 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3 a), entre otras).

Finalmente, debe tenerse presente, también, que el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales ha sido afirmado por el Tribunal Constitucional en relación con el artículo 23 CE (SSTC 177/2002, FJ 3; 40/2003, FJ 3). En este sentido, la decisión de la Mesa admitiendo a trámite la propuesta de resolución se adecua plenamente a dicho principio.

Además, no debe olvidarse que la preservación de la legalidad y especialmente de la legalidad constitucional, dispone, en virtud de la Constitución y la LOTC de poderosos instrumentos de control de las decisiones definitivas de todos los poderes públicos, incluidos las parlamentarias, como es lógico. Preservación que cuenta, además, con el refuerzo de la tutela cautelar cuando se trata de las disposiciones y actos 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 que existe entre la protección del derecho fundamental del artículo 23 CE en el ámbito parlamentario y la función que realiza el recurso de amparo en el mismo y la garantía de la legalidad constitucional respecto de los actos definitivos adoptados por el Parlamento. El recurso de amparo no puede ser utilizado para este efecto cuando el motivo real que lo impulsa es el de discutir la admisión a trámite de una iniciativa en base a un *test* de constitucionalidad que un grupo parlamentario quiere imponer sobre otro grupo, a pesar de que pueden existir incluso indicios suficientes para ello. Al contrario, este juicio y su eventual concreción procesal deben quedar reservados para el acto parlamentario definitivo, utilizando para ello los procedimientos adecuados de acuerdo con la Constitución y la LOTC.

Por todo ello, debe concluirse que la decisión de la Mesa del Parlamento relativa a la admisión a trámite de la “*Propuesta de resolución sobre el inicio del proceso en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales*”, así como el acuerdo mediante el cual se desestima la solicitud de reconsideración, no conlleva una vulneración de las facultades del núcleo básico de la función representativa reconocidas, en el artículo 23 CE.

#### **IV. La jurisprudencia constitucional sobre el alcance y contenido de las funciones de la Mesa del Parlamento**

De acuerdo con el artículo 37 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, la Mesa es el órgano rector colegiado del Parlamento y lo representa en los actos en los que asiste. La Mesa actúa bajo la dirección del presidente del Parlamento y le corresponden las funciones enumeradas por el apartado tercero de dicho artículo 37 RPC, entre las que destacan, a los efectos del presente recurso:

- Calificar, de conformidad con el Reglamento, los escritos y los documentos de índole parlamentaria, declarar su admisibilidad o inadmisibilidad (art. 37.3.d RPC).
- Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria de acuerdo con las normas establecidas por el Reglamento (art. 37.3.e RPC).
- Adoptar las decisiones y las medidas que requiere la organización del trabajo (art. 37.3.b RPC).

Por ello, se puede afirmar que el centro decisorio del Parlamento, en cuanto al gobierno institucional, corresponde principalmente a la Mesa, en tanto que órgano colegiado.

De este conjunto de funciones, es preciso remarcar especialmente las funciones de la Mesa con relevancia para la vida parlamentaria, como son la admisión a trámite y la calificación de los documentos de índole parlamentaria, y decidir sobre su tramitación. Estas funciones, sin embargo, como señala el propio artículo 37.3.d RPC, deben cum-

plirse de conformidad con el Reglamento, lo que supone que 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 estos motivos, el propio Reglamento del Parlamento de Cataluña establece que, con relación a los actos de la Mesa en esta materia, los grupos parlamentarios que discrepan de los mismos pueden solicitar su reconsideración y la Mesa debe decidir definitivamente mediante resolución motivada (art. 38 RPC).

La función de calificación por las Mesas de los parlamentos ha sido tratada en diversas ocasiones en sede de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. El propio máximo intérprete de la Constitución considera la jurisprudencia constitucional en materia de la potestad calificador de las Mesas de los parlamentos como “evolutiva” (STC 107/2001). Hasta los inicios de los años noventa del siglo pasado, se entendía que las Mesas de los diferentes parlamentos gozaban de una amplia potestad calificador que les permitía comprobar no sólo los aspectos formales de los escritos que debía calificar, sino que también podría 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 de la pretensión al procedimiento parlamentario. La jurisprudencia constitucional consideraba entonces que si bien no se podría prejuzgar el éxito, o la oportunidad política de la iniciativa parlamentaria, en cambio, era posible la inadmisión de una iniciativa debido a su contenido en tres supuestos: cuando fuese manifiestamente contraria a derecho, manifiestamente inconstitucional o inequívocamente extraño a las finalidades establecidas por el procedimiento. La STC 205/1990 se puede considerar el paradigma y culmen de dicha tendencia jurisprudencial.

No obstante, a mediados de los años noventa, se inicia un cambio en la jurisprudencia constitucional relativa a la potestad calificador de las Mesas de los órganos parlamentarios para requerir que éstas 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 tendencia se producen en las sentencias que se mencionan a continuación.

En primer lugar, en la STC 95/1994, de 21 de marzo de 1994 el Tribunal Constitucional afirma que la actividad de la Mesa de calificación y admisión a trámite (en este supuesto, se trataba de la inadmisión de una Proposición de Ley por parte de la Mesa del Parlamento de Cataluña) se reduce “a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos” permitiendo una “verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión” y, a la vez, a una función de “control material” de la iniciativa a los efectos de que la Mesa, en atención a precisamente criterios de orden material establecidos en el Reglamento, pueda otorgar a la misma otra calificación más acorde con el mismo, para el supuesto de que haya sido efectuada dicha calificación de forma errónea por los proponentes. Además, en la referida sentencia, el Tribunal Constitucional –una vez acotadas cuáles son las funciones de la Mesa del Parlamento catalán– acepta que la misma pueda realizar un análisis del objeto de la iniciativa para valorar si esta se corresponde o no con la competencia del Parlamento para legislar sobre la referida materia.

En esta Sentencia vemos como el Tribunal Constitucional centra la actuación de la Mesa en una verificación formal a los efectos de admitir a trámite una iniciativa parlamentaria, aunque aún acepta un control material de la misma.

En la STC 124/1995 de 18 de julio de 1995, el Tribunal continúa manteniendo la idea de que las facultades de la Mesa de calificación y admisión de los documentos presentados ante el Parlamento se ciñen a una actuación de comprobación “de estricta legitimidad formal” pero también analiza cuál es el alcance del eventual juicio de calificación jurídico-material de las iniciativas que puede llevar a cabo la Mesa a los efectos de su inadmisión por falta de competencia del Parlamento.

En este sentido, la STC 124/1995, a pesar de que la iniciativa (una proposición de ley) cumpla con las formalidades reglamentariamente establecidas, rechaza de plano la idea de que la Mesa pueda acordar la inadmisión de la misma mediante un “pretendido juicio de constitucionalidad acerca de sus contenidos” a los efectos de determinar si la iniciativa promovida pueda exceder o no el ámbito de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas. Ello es así por cuanto que el Tribunal afirma:

*“Y, en segundo lugar, porque aun en la hipótesis de que la proposición de Ley recaiese sobre una materia respecto de la cual aquella Comunidad Autónoma careciese de competencia, correspondería al Pleno de la Cámara rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir, pese a ello, su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo. Más aún: para el caso de que la proposición de Ley eventualmente inconstitucional alcanzase la forma definitiva de Ley y perdurasen esos eventuales vicios de inconstitucionalidad, sólo a este Tribunal Constitucional, cuando los sujetos legalmente legitimados para ello así lo demandasen, correspondería pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de esa futura Ley. Razón que explica, por qué en este proceso constitucional destinado a la protección de los derechos fundamentales, nada debe decir este Tribunal sobre el debate suscitado entre las partes en torno a la supuesta inconstitucionalidad de la proposición de Ley presentada, en su conexión con el denominado bloque de la constitucionalidad y las competencias que ostenta aquella Comunidad Autónoma en materia de régimen local. Lo contrario, supondría tanto como convertir al recurso de amparo constitucional en un indirecto cauce a través del cual reimplantar una suerte de recurso previo de inconstitucionalidad contra lo que no es más que un incipiente documento de trabajo para, en su caso, la hipotética elaboración de una Ley” (STC 124/1995, FJ 4).*

Vemos pues cómo 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 a los efectos de depurar la supuesta inconstitucionalidad pretendida y, además, afirma en la referida STC 124/1995 que una inadmisión a trámite de las proposiciones de ley, a pesar de que puedan detectarse dudas desde el punto de vista de su constitucionalidad, impediría –dada la naturaleza instrumental de la misma– la función representativa característica de todo Parlamento. Ello es así por cuanto que a criterio del Tribunal el debate ante el Pleno cumple una importante función representativa en donde los parlamentarios en ejercicio de su *ius in officium* pueden defender o rechazar la iniciativa parlamentaria incluso tratar sobre la eventual inconstitucionalidad de la misma, dando a conocer a los ciudadanos a quienes representan lo que piensan sobre una determinada materia.

De ahí que el Tribunal afirme la conveniencia de que la Mesa limite sus facultades de calificación y admisión de las mismas: *“al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, pues, de lo contrario, no sólo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere” (STC 124/1995, FJ 3).*

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 38/1999, de 22 de marzo de 1999, continúa defendiendo la posición prevalente del debate parlamentario de las iniciativas presentadas y el papel que debe cumplir la Mesa del Parlamento a los efectos de garantizar el efectivo cumplimiento de la función parlamentaria, evitando que con motivo de la realización de un juicio de constitucionalidad se proceda a la inadmisión de la iniciativa de que se trate. En el supuesto enjuiciado en la Sentencia la Mesa inadmitió a trámite una Proposición de Ley por considerar que la misma suponía una reforma del Estatuto de Autonomía que debía seguirse por el procedimiento para la elaboración de una ley específica de reforma del Estatuto y no por una ley ordinaria. El Tribunal estimó el recurso de amparo declarando la nulidad del referido acuerdo por entender lesionado el derecho de los recurrentes reconocido en el art 23.2 CE

En este sentido, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 38/1999 exige de las Mesas la realización de un control meramente formal en el momento de realizar el test de admisión a trámite de las iniciativas, control que se vuelve mucho más estricto cuando se trata de iniciativas legislativas de procedencia parlamentaria. Así, y en aras a la consideración de la iniciativa legislativa como una de las importantes formas de participación en las cámaras parlamentarias al servicio de la función representativa, el Tribunal afirma que:

“[...] la Mesa debe cuidarse de no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada mediante el recurso a la iniciativa legislativa (STC 124/1995). Si no fuese así, la Mesa dejaría de obrar como un órgano de gobierno de la Cámara ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica de la iniciativa, para mutarse en un órgano netamente político, impidiendo, además, que las iniciativas promovidas por las minorías parlamentarias se sometiesen al debate público en la Cámara. Lo que colocaría a estos representantes en una posición de inferioridad y desigualdad lesiva del art.23.2 C.E. (STC 118/1995)” (STC 38/1999, FJ 3b).

Así el Tribunal concluye que ante la falta de una delimitación material de las proposiciones de ley en el reglamento de la Cámara, la Mesa debió de limitarse a verificar la regularidad formal de los términos de la iniciativa, en los estrictos términos que se establece en el reglamento parlamentario y ello sin entrar a valorar ni la adecuación de la misma a la constitución o al bloque de la constitucionalidad, ni su valoración desde el punto de vista de la oportunidad política de la referida iniciativa.

Posteriormente, en la STC 40/2003 el Tribunal Constitucional afirmó que «no le corresponde a la Mesa de la Cámara en el trámite de calificación y admisión a trámite la tarea de ponderar y valorar el ámbito legal de actuación» (FJ 7 *in fine*) de determinada institución (en ese caso era la Fiscalía general anticorrupción).

Sobre la afirmación de que la valoración de las Mesas de los parlamentos se debe ceñir a la verificación de la regularidad jurídica y de la viabilidad procesal de la iniciativa evitando cualquier juicio de oportunidad política, el Tribunal Constitucional en la STC 208/2003, de 1 de diciembre, afirma:

“[...] ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control del Ejecutivo, sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Y ello porque el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la propia Cámara, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico- técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente como tal foro de debate y participación en la cosa pública” (STC 2008/2003 FJ 4 c)).

En dicha STC 208/2003 se recuerda que ya en la STC 161/1988 se afirmó que “en la decisión sobre la admisión de dicha clase de peticiones la Mesa no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio de un derecho de los parlamentarios que las formulan y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través,... del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 de la Constitución)” (FJ 8).

Además debe mencionarse por significativo el ATC 135/2004, de 20 de abril de 2004, que inadmitió la impugnación –al amparo del artículo 161.2 CE y de los arts. 76 y 77 LOTC– del Acuerdo del Gobierno Vasco por el que se aprobaba una propuesta denominada “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”, y del Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco por el que se admitió a trámite el mismo.

A lo largo de las fundamentaciones jurídicas del referido Auto el Tribunal Constitucional considera a ambos acuerdos como «actos de tramitación integrantes de un procedimiento legislativo» y, como tales, y en tanto que no son expresivos de ninguna asunción de competencias, en ningún caso pueden producir ninguna infracción constitucional.

En relación con el primero de los acuerdos impugnados, el del Gobierno Vasco el Tribunal Constitucional manifiesta que el mismo propone una reforma del Estatuto Vasco para que sea discutida y debatida en sede parlamentaria, y señala que en ningún caso, puede efectuarse un juicio de valoración sobre la adecuación constitucional del mismo toda vez que, ni puede ni debe sustraerse tal atribución al Gobierno Vasco, ni es admisible que se impida la celebración del debate parlamentario ya que como afirma el Tribunal:

*“Entender otra cosa, sería desconocer la lógica del sistema democrático parlamentario, uno de cuyos fundamentos consiste en que **el Parlamento es la sede natural del debate político** y el Gobierno uno de los sujetos habilitados para propiciarlo. Cómo se traduzca normativamente el fruto del debate, si es que finalmente llega a traducirse en algo, es cuestión que **no debe condicionar anticipadamente la suerte de ningún debate**, so pena de negar al Parlamento la facultad de arbitrar la discusión política en los términos que estime convenientes. So pena, en definitiva, de someter al Parlamento a tutelas inaceptables”* (ATC 135/2004, FJ 6 a)).

En este sentido, el Tribunal Constitucional insiste en inadmitir la impugnación del Acuerdo del Gobierno Vasco por considerar el planteamiento de la demanda como *“una suerte de remedio jurisdiccional preventivo, con el que se anticipa la defensa del orden constitucional”* y por ello deben rechazarse las argumentaciones cuya finalidad vaya dirigida a *“atajar la inconstitucionalidad antes de que ésta llegue siquiera a cristalizar en una norma jurídica, adelantándose a la sola intención infractora advertida en el contenido de una propuesta”* (ATC 135/2004, FJ 6 b)).

El Tribunal admite que el juicio de antijuricidad recaiga sobre nomas que formen parte del ordenamiento jurídico, pero en cambio inadmite que se lleven a cabo juicios de antijuricidad de simples proyectos de normas, *“o incluso de la sola intención de producir nomas”* ya que de lo contrario sería impedir la reforma del referido ordenamiento. Es más, el Tribunal entra a analizar en términos generales el contenido del Acuerdo del Gobierno Vasco afirmando que *“El hecho de que semejante iniciativa sólo pueda prosperar con éxito si antes se reforma la Constitución, tal y como sostiene el Abogado del Estado, no convierte a la «Propuesta» en sí (ni, por conexión, al Acuerdo que la formaliza) en una iniciativa inconstitucional. La iniciativa, una vez remitida a la Cámara, queda sometida a una serie de avatares, que pueden, desde luego, alterarla notablemente en su contenido, pero que, sobre todo, la modificarán radical y necesariamente en su naturaleza, que pasará a ser puramente normativa en el caso de que de ella resulte, lo que puede no ser el caso, una norma de Derecho. En tanto no se agote el procedimiento parlamentario iniciado con la remisión de la «Propuesta» no cabe más inconstitucionalidad, en su caso, que la que resulte de la infracción de las normas que disciplinan ese procedimiento”* (ATC 135/2004, FJ 6 b)).

En relación con el segundo de los acuerdos impugnados, el relativo a la admisión a trámite de la Mesa del parlamento Vasco de la propuesta de reforma del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, el Tribunal Constitucional rechaza que el mismo pueda ser objeto del proceso de impugnación del Título V LOTC y, al mismo tiempo, y en tanto que objeto idóneo del recurso de amparo, recuerda que mediante el mismo la finalidad perseguida es la de *“preservar el derecho de participación de los sujetos legitimados a intervenir en el proceso parlamentario frente a unos actos únicamente relevantes ad intra, esto es, cuya eficacia se circunscribe exclusivamente a este procedimiento y a los sujetos legitimados para intervenir en él, careciendo de relevancia alguna ad extra”* (ATC 135/2004, FJ 7).

Los apartados d y e del fundamento jurídico segundo de la STC 88/2012 sistematizan la actual doctrina constitucional sobre la función de las mesas de las cámaras parlamentarias al calificar y admitir a trámite escritos y documentos:

*“d) En relación con las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidas y su incidencia en el ius in officium de los parlamentarios existe también abundante doctrina constitucional en la que hemos mantenido que es acorde con la Constitución atribuir a este órgano la función de controlar la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios «siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Y ello porque el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la propia Cámara, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente*

como tal foro de debate y participación en la cosa pública» (por todas, STC 108/2011, de 20 de julio, FJ 6).

No obstante, hemos señalado también que «el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad» (entre otras muchas, STC 40/2003, de 27 de febrero FJ 2). Todo ello sin perjuicio de que, además, hayamos admitido la posibilidad de que las Mesas de las Cámaras puedan rechazar escritos en los que se planten cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8).

e) En todo caso, la Mesa de la Cámara deberá motivar su decisión sobre la inadmisión de las iniciativas, pues al ser estas iniciativas una manifestación del ius in officium del parlamentario que las formula, su rechazo arbitrario o no motivado vulnerará el derecho que le garantiza el art. 23.2 CE a ejercer sus funciones sin impedimentos ilegítimos (SSTC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; y 40/2003 de 27 de febrero FJ 2)».

De todo este recorrido por la jurisprudencia constitucional puede concluirse que la actual doctrina del Tribunal Constitucional sobre el test de admisión a trámite que pueden hacer las Mesas parlamentarias limita este test a la verificación de los requisitos formal exigidos a las iniciativas por el reglamento y la ley y excluye que este acto de calificación pueda comportar un juicio de oportunidad sobre el contenido de la propuesta.

#### **V. Aplicación al presente caso de la doctrina constitucional sobre la calificación y admisión a trámite de iniciativas por parte de las mesas de las cámaras parlamentarias**

La jurisprudencia constitucional 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 dicha norma). El Tribunal Constitucional entiende que dicho control de la Mesa debe estar previsto expresamente en el Reglamento parlamentario. Y el Tribunal ha admitido en este sentido que dicho control puede alcanzar, singularmente, a la verificación de la idoneidad del procedimiento parlamentario elegido, ya que esta verificación forma parte del cumplimiento del Reglamento.

Respecto el tipo de iniciativa parlamentaria recurrida, una resolución parlamentaria, no existe en el Reglamento del Parlamento de Cataluña ninguna habilitación a la Mesa del Parlamento para que controle aspectos materiales de dicha iniciativa.

Las propuestas de resolución están reguladas en el artículo 164 y siguientes del RPC:

##### **Artículo 164. Presentación**

1. Las propuestas de resolución del Parlamento para impulsar la acción política y de gobierno pueden dirigirse al Gobierno de la Generalidad o a la ciudadanía; deben estar suscritas por un grupo parlamentario o por un diputado, con la firma de cuatro miembros más de la cámara.

2. Las propuestas de resolución deben presentarse a la Mesa del Parlamento, que decide sobre su admisión a trámite, ordena, si procede, su publicación y, oída la Junta de Portavoces, acuerda su tramitación por parte de la comisión competente en la materia o del Pleno del Parlamento.

3. Publicada la propuesta de resolución, se abre un plazo de siete días, durante el cual los grupos parlamentarios pueden presentar enmiendas.

Las resoluciones del Parlamento de Cataluña son el ejemplo más paradigmático entre los instrumentos para ejercer la función de impulso de la acción política y de gobierno.

Los procedimientos parlamentarios de impulso de la acción política y de gobierno implican que el Parlamento determina los grandes objetivos, las líneas maestras de la política y los medios para su consecución. Son directrices o mandatos dirigidos al Ejecutivo o a la ciudadanía. Es lo que también se denomina función de *indirizzo*, que quiere preservar la centralidad de la institución parlamentaria.

Hay una teleología de la función de *indirizzo*: desde el Parlamento se pretende construir el agregado de opciones y opiniones de una sociedad pluralista para expresar objetivos comunes, más allá de órganos sectoriales o corporativistas.

En la propuesta de resolución que luego devendría la Resolución I/IX se puede comprobar cómo el Parlamento de Cataluña espolea e impulsa la acción política y de gobierno orientando y estimulando el Gobierno y sus departamentos y encomendándolos actuaciones. Se enmarca claramente la propuesta de resolución anteriormente citada en la función de impulso de la acción política y de gobierno.

En otros casos, como por ejemplo con las iniciativas legislativas populares, sí que el Reglamento del Parlamento de Cataluña expresamente contempla que la Mesa del Parlamento deba realizar un control de los requisitos formales y materiales establecidos para dichas iniciativas. Así el artículo 136.1 RPC indica que: «La Mesa del Parlamento admite a trámite las proposiciones de iniciativa legislativa popular si cumplen los requisitos establecidos por la ley que las regula y el presente reglamento».

Por ello, y en palabras del Tribunal Constitucional, “**si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal**, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad” (STC 40/2003, entre otras). En consecuencia, la Mesa del Parlamento debía limitarse, como efectivamente hizo, a analizar los aspectos formales del escrito presentado. Y una vez comprobados, lo admitió a trámite. Ante la falta de una delimitación material en el Reglamento del Parlamento de Cataluña de las propuestas de resolución, debido a su lógica como instrumento de impulso de la acción política y de gobierno, la Mesa se limitó a verificar la regularidad formal de los términos de la iniciativa.

La argumentación contenida en el Auto 135/2004 sobre la denominada “*Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*” es perfectamente aplicable al supuesto que nos ocupa toda vez que el Acuerdo de la Mesa del Parlamento del pasado 27 de octubre de 2015, de admisión a trámite de la Propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales, 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 de resolución y establecer el marco de actuación parlamentaria para la XI Legislatura.

Y 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. Y es lógico que sea así, 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 las iniciativas parlamentarias y el derecho a ser debatidas. Y en el caso de la idoneidad del procedimiento aplicable, el Tribunal Constitucional también ha admitido expresamente que un procedimiento inicial pueda ser reconvertido en uno de diferente durante su tramitación, singularmente si se aprecia finalmente que el procedimiento idóneo tendría que ser el de una iniciativa de reforma constitucional (STC 103/2008 y ATC 135/2004).

Además, hay que señalar la dificultad que supone 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. La naturaleza de las proposiciones de ley propicia un debate político especialmente amplio, y su manifestación final en un acto de impulso de la acción política y de gobierno obliga a relativizar necesariamente la aplicación del control del procedimiento reglamentario elegido, ya que 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 parlamentaria.

La función de impulso de la acción política y de gobierno y el alcance limitado de sus efectos, sitúan el uso de este instrumento en un espacio de iniciativa y acción esencialmente política de los grupos parlamentarios, razón por la cual la actuación de la Mesa debe ser especialmente cautelosa y ceñirse por tanto a sus facultades de control formal.

La diferencia que se produce respecto de una iniciativa legislativa es evidente y esta simple comparación hace decaer 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 ello solo podría producirse mediante una iniciativa de reforma constitucional que el mismo Parlamento podría impulsar. Tal argumento podría tener cierto recorrido en el caso de una iniciativa legislativa pero no puede sostenerse en el marco de una propuesta de resolución que, como tal, es incapaz de producir los efectos jurídicos propios y vinculantes de un acto de naturaleza normativa y, por tanto, potencialmente incapaz de contradecir la Constitución en los términos necesarios de contraste entre normas o de conflicto entre ordenamientos jurídicos.

Y todo ello sin perder de vista lo dicho anteriormente sobre la posibilidad de modificación del contenido de la iniciativa durante su tramitación o incluso de la eventual reconversión del procedimiento inicial, pues no se puede olvidar que la iniciativa y su admisión a trámite son simples actos de inicio de un procedimiento y no actos finales, tal y como ha reconocido el mismo Tribunal Constitucional.

De nuevo, aquí se constata cómo el recurrente confunde este momento procedimental 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 de la Propuesta de resolución que, además de ser totalmente inapropiados en sede de 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.

En relación con esta cuestión debe rechazarse también el argumento que la Propuesta de resolución excede del contenido posible que permite el artículo 164 RPC al ir más allá del objeto de impulso de la acción política del Parlamento catalán. Una vez más se incurre aquí, y en el marco específico de este recurso de amparo, en el terreno resbaladizo de trasladar a la Mesa una responsabilidad de inadmisión, precisamente sobre el ejercicio de una función parlamentaria (la de impulso) que debe observarse con especial flexibilidad.

El contenido y los límites de lo que puede entenderse como “impulso de la acción política y de gobierno” no los fijan el Estatuto ni el Reglamento, habida cuenta de la extrema dificultad que supondría su delimitación *a priori*, con el riesgo que ello conllevaría de facilitar la obstrucción por las mayorías de las propuestas de las minorías. Por otra parte, una interpretación de los límites intrínsecos de la acción política y de gobierno tiene también sus riesgos por la misma razón y por su difícil aplicación práctica. El término “acción política” puede tener un alcance muy extenso, comprensivo en principio de cualquier actuación o propuesta relativa a cuestiones que pueden abordarse con carácter general o colectivo y buena parte de la Propuesta de resolución puede considerarse objetivamente bajo ese ámbito. Y por lo que se refiere al “impulso de la acción de gobierno”, tiene un contenido muy similar en este caso referido a la acción que pueden desarrollar el conjunto de instituciones, ya que la utilización del término “gobierno” es minúsculas y sin artículo permite esta lectura.

En cualquier caso, parece obvio que la Mesa en el momento de calificar las iniciativas debe guiarse por un criterio formal, especialmente cuando la iniciativa que se presenta puede encajar en el marco amplio que define el artículo 164 RPC, esto es, pretendiendo establecer unas declaraciones y determinar unas acciones que es evidente que tienen como destinatarios al conjunto de los ciudadanos o a las instituciones, todo ello con independencia de la valoración política que puedan merecer las mismas y de su compatibilidad o no con el marco constitucional.

Finalmente, un último argumento expuesto y que es necesario rebatir en relación con la iniciativa admitida a trámite y que es objeto del presente recurso, es el de su extemporaneidad por haber sido presentada antes de la investidura del Presidente de la

Generalidad, deduciendo de ello que el Parlamento no estaría en condiciones de ejercer la función de impulso por falta de un Gobierno con el que tenga establecida la relación de confianza que se deriva de la investidura.

Efectivamente, la Propuesta de resolución se dirige en algunos de sus puntos a un futuro Gobierno, planteamiento lógico, dado que a fecha de su presentación el Gobierno se encontraba en funciones. Pero a efectos de la admisión a trámite, la Propuesta de resolución 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 este 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, sin perjuicio de que en este último caso la resolución pueda verse después afectada por el programa de gobierno que se apruebe junto con la investidura del Presidente de la Generalidad o pueda decaer si esta no se produce y el Parlamento se disuelve.

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 de amparo 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 con esta cuestión, a lo ya expuesto 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 parlamentarias (proposiciones de ley, solicitudes de sesiones informativas con miembros del Gobierno, solicitudes de comparecencia o preguntas), lo que demuestra que el mismo recurrente asume como adecuada, correcta y posible la presentación de iniciativas y su admisión a trámite por la Mesa, sin que sea necesario esperar a que se produzca la investidura del Presidente de la Generalidad. El Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña de la actual legislatura (XI) da cuenta de todas estas iniciativas y de los correspondientes actos de tramitación y permite comprobar las que han sido presentadas por el recurrente y admitidas a trámite por la Mesa.

**VI. La indebida extensión del recurso de amparo a otras presuntas infracciones del reglamento inexistentes o que, en el caso de haberse producido, no tendrían suficiente entidad para vulnerar el derecho fundamental del grupo parlamentario que solicita el amparo**

Aunque el recurso centra su actuación en el acuerdo de la Mesa de admisión a trámite de la Propuesta de resolución y en el posterior acuerdo de la Mesa de desestimación de la solicitud de reconsideración, también se alegan otras posibles infracciones reglamentarias que, a juicio del grupo recurrente, podrían significar una vulneración del derecho fundamental del *ius in officium* parlamentario.

Entre estas presuntas infracciones destaca lo que el recurrente considera como convocatoria irregular de la Junta de Portavoces para ser oída con carácter previo a la decisión de la Mesa sobre las solicitudes de reconsideración. Otras infracciones aducidas serían la denegación por parte de la Mesa de un informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara sobre la Propuesta de resolución y su tramitación o la presunta falta de motivación del acuerdo de la Mesa desestimando las solicitudes de reconsideración.

En relación a todos estos argumentos, hay que recordar la doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido de que el recurso de amparo requiere de la existencia de una vulneración del *núcleo esencial* del derecho fundamental del artículo 23 CE, en este caso del ejercicio de la función parlamentaria, de acuerdo con lo que establece el Reglamento. Y *prima facie*, y sin perjuicio de lo que a continuación se dirá, parece más que dudoso que las mencionadas infracciones pudieran incluirse dentro de ese núcleo esencial del derecho.

Respecto a la Junta de Portavoces, el recurrente poco tiene que reclamar en amparo de su derecho cuando pudo asistir a la misma normalmente, en tanto que ya se había constituido como grupo parlamentario y como sucedió realmente. Para el recurrente no hay vulneración de ningún derecho subjetivo y eso hace evidente que su argumento sólo tendría como objeto denunciar e impugnar una presunta irregularidad procedimental que no puede tener cabida en el marco de este recurso de amparo.

Pero es que, además, la alegación que se formula en este sentido resulta contradictoria con el derecho a la reconsideración ejercido por el mismo grupo parlamentario que requería dar una respuesta a la misma en el plazo de cuatro días. Si la Mesa esperaba a la constitución del grupo parlamentario que faltaba (el del Partido Popular), el recurrente sí que podía alegar la vulneración de su derecho a obtener una respuesta a su solicitud de reconsideración. Y también hay que tener en cuenta que las solicitudes de reconsideración suspenden la tramitación de las iniciativas, con lo que los grupos proponentes también podían ver afectado su derecho fundamental si se superaba el plazo reglamentariamente establecido por el artículo 38.3 RPC.

Por estas razones, la Mesa dio prioridad al cumplimiento estricto de este plazo de reconsideración antes que esperar al transcurso del plazo previsto para la constitución de los grupos parlamentarios, teniendo en cuenta que este último plazo es facultativo y que el único grupo aún no constituido podía acudir a la Junta de Portavoces por medio de un representante, tal como ya venía haciendo “*de facto*” al asistir como invitado a las reuniones de la Mesa. Datos importantes a tener en cuenta es que la convocatoria de la Junta de Portavoces se dirigió también a los diputados del Partido Popular por si querían enviar un representante a la reunión y que en este caso la Junta de Portavoces sólo debía ser oída, sin que tuviera que adoptar ningún acuerdo porque la competencia decisoria para reconsiderar decisiones corresponde exclusivamente a la Mesa. Todo ello reduce aún más la relevancia que podía tener la presencia de todos los grupos parlamentarios en esa Junta, circunstancia que, recordemos de paso, tampoco es una exigencia para la válida constitución de la Junta de Portavoces de acuerdo con el Reglamento.

Por lo que concierne al informe de los Servicios Jurídicos, es evidente que no puede desprenderse del derecho genérico de información y asistencia de los servicios de la Cámara que reconoce el artículo 5 RPC un derecho a solicitar y obtener un informe jurídico formal y concreto sobre una Propuesta de resolución u otra iniciativa parlamentaria. El derecho del artículo 5 RPC es un derecho que cubre solamente una función de *información y asistencia general* a los miembros de la Cámara (no solo ni específicamente en el ámbito jurídico) y por otra parte los Estatutos de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento son muy claros cuando atribuyen y dejan a criterio de los órganos rectores de la Cámara (Mesa y Presidencia) la decisión de encargar un informe a los Servicios Jurídicos. El artículo 23.2 CE no ampara, por tanto, lo que según el recurrente vendría a ser un derecho a exigir la elaboración de un informe jurídico sobre cualquier iniciativa parlamentaria. Hay que señalar, además, que los Servicios Jurídicos del Parlamento no están al servicio de los grupos parlamentarios, que, como tales, cuentan con sus propios asesores y disponen de recursos económicos a cargo de la propia Cámara para financiar esos servicios. Por el contrario, los Servicios Jurídicos lo son de la institución parlamentaria y es evidente que no pueden ser utilizados ni actuar para elaborar informes a petición directa o en interés de parte (en este caso los grupos parlamentarios), sino cuando lo consideren necesario u oportuno los órganos rectores de la Cámara.

Por último, respecto de la motivación de la desestimación de las solicitudes de reconsideración presentadas al acuerdo de admisión a trámite de la Propuesta de resolución, es evidente que tal motivación existe, como puede comprobarse en el acta de la Mesa del día 3 de noviembre de 2015, que fue en su día aportada por esta parte a requerimiento del Tribunal Constitucional. Asimismo, este acuerdo motivado fue también notificado a los grupos parlamentarios. Se adjuntan copias de la convocatoria de la Junta de Portavoces dirigida al diputado Josep-Enric Millo Rocher del Partido Popular (documento núm. 1) y de la notificación del acuerdo de la Mesa desestimando la reconsideración dirigida al grupo parlamentario recurrente (documento núm. 2).

Por todo lo expuesto, al Tribunal Constitucional,

### Solicitan

Que teniendo por presentado el presente escrito en tiempo y forma, junto con los documentos adjuntos, se sirva admitirlos y tenga por formuladas las alegaciones de esta parte en relación al Recurso de Amparo **núm. 6206-2015**, promovido por el Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña, contra los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Catalunya de 27 de octubre y de 3 de noviembre de 2015 y, en su momento, previos los trámites pertinentes, se dicte sentencia por la que se inadmita o se deniegue, en su caso, el amparo solicitado.

Barcelona para Madrid, a 8 de enero de 2016

Antoni Bayona Rocamora, Xavier Muro i Bas, letrados del Parlamento de Cataluña

---

### Recurs d'empara 6207-2015, contra els acords de la Mesa del Parlament de Catalunya del 27 d'octubre i del 3 de novembre de 2015

383-00003/11

AL·LEGACIONS QUE FORMULA EL PARLAMENT

#### Al Pleno del Tribunal Constitucional

Los letrados del Parlamento de Cataluña suscritos, en representación y defensa de la Cámara y en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del día 12 de noviembre de 2015, según tienen acreditado ante este Tribunal mediante escrito de fecha 18 de noviembre de 2015, como mejor en derecho proceda

#### Dicen

1. Que en fecha 9 de noviembre de 2015, el Parlamento de Cataluña ha recibido comunicación del Pleno del Tribunal Constitucional por la que se requería al Parlamento de Cataluña para que en el plazo de diez días remitiese certificación o fotocopia advenida de las actuaciones parlamentarias correspondientes a los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Catalunya de 27 y 28 de octubre y de 3 de noviembre de 2015; así como Acuerdo de la Presidenta del Parlamento de Cataluña de 2 de noviembre de 2015.

2. Que la Mesa del Parlamento, en fecha 12 de noviembre de 2015, adoptó el Acuerdo de personarse en el procedimiento de Recurso de amparo **núm. 6207-2015**, contra los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 y 28 de octubre y de 3 de noviembre de 2015; así como Acuerdo de la presidenta del Parlamento de Cataluña de 2 de noviembre de 2015.

3. Que en fecha 19 de noviembre de 2015, el Parlamento de Cataluña a través de su representación procesal, evacuando el trámite conferido y conforme a lo solicitado, ha aportado certificación de las actuaciones parlamentarias solicitadas.

4. Que, mediante comunicación de 24 de noviembre de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional ha tenido por personado al Parlamento de Cataluña en el recurso de referencia y por recibida la documentación aportada, concediéndole un plazo de veinte días para presentar alegaciones.

5. Que, evacuando el trámite conferido esta representación pasa a formular las siguientes

#### Alegaciones

El recurso de amparo se dirige contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre de 2015 por el que se admite a trámite la "*propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales*"; contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 28 de octubre de 2015 por el que se acuerda su tramitación por el procedimiento de urgencia, publicado en el BOPC del mismo día; contra el Acuerdo de la Presidenta del Parlamento de Cataluña de 2 de noviembre de 2015 de convocar la Junta de Portavoces para el 3 de noviembre de 2015, y contra los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña adoptados en su sesión de 3 de noviembre de 2015, por los que se desestiman los escritos de petición de reconsideración presentados por los grupos parlamentarios y acor-

dando abrir el trámite de enmiendas, de fecha 3 de noviembre, publicado en el BOPC de 3 de noviembre de 2015.

#### I. Consideraciones preliminares sobre los motivos de fondo del recurso

Existe un elemento común en los tres recursos de amparo presentados contra el acuerdo de admisión a trámite de la Propuesta de resolución y el acuerdo que desestima las solicitudes de reconsideración (acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre y 3 de noviembre de 2015) que debe ser especialmente señalado de entrada por lo que significa en el contexto de un recurso de amparo.

Como es fácil deducir de los tres recursos, el motivo de fondo o principal de los mismos no es el de pedir el reconocimiento o la reparación de un derecho vulnerado por la Mesa del Parlamento en ejercicio del *ius in officium* de los grupos parlamentarios recurrentes, sino el de discutir y pretender subsumir en el amparo una decisión de *admisión a trámite* de una iniciativa parlamentaria presentada por otros grupos parlamentarios.

Esto 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 parlamentaria o se restringe indebidamente el alcance de la misma.

La utilización del recurso de amparo como una acción realmente impugnatoria de una admisión a trámite no solo presenta el problema de la desnaturalización del mismo recurso de amparo. Implica, además, una extralimitación de los mecanismos procesales existentes, en la medida en que lo que se pretende en el fondo es 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 al *ius in officium* parlamentario que reconoce y protege el artículo 23 CE. Si la tesis de los recurrentes se admitiera supondría tanto como dotar a las Mesas de unas facultades de control sobre las iniciativas parlamentarias que podría suponer un grave riesgo de contaminación política de una decisión que, como ha reconocido la misma jurisprudencia constitucional, y más adelante comentaremos en extenso, debe quedar circunscrita a la verificación de los requisitos formales de las iniciativas, sin entrar en aspectos propios de 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 *ius in officium* sino, como ya se ha dicho, 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 artículo 23 CE.

La lectura de los recursos pone de relieve que lo que se pretende es 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 al respecto hay que avanzar que la propia doctrina constitucional ha relativizado siempre estos posibles inconvenientes en beneficio del derecho de iniciativa parlamentaria y considerado que el acto de admisión a trámite es un simple acto de 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, entre otras, y ATC 135/2004).

Las consideraciones que se acaban de hacer y que se apoyan en numerosas decisiones del Tribunal Constitucional, como veremos a continuación, obligan a la inadmisión de los recursos de amparo, por carecer los mismos de su elemento indispensable, esto es, la existencia de una vulneración efectiva de un derecho de los recurrentes en ejercicio de su *ius in officium* parlamentario. Y también, desde luego, 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.

## II. 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 artículo 23 CE en tanto en cuanto supone la posibilidad de debatir la configuración de dicho derecho fundamental, no se adecua ni a la LOTC ni a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la naturaleza, finalidad y objeto del recurso de amparo. Tal y como se formula la solicitud de amparo, la recurrente plantea más bien una pretensión de interpretación genérica del alcance del artículo 23 CE y no tanto la supuesta vulneración de un derecho fundamental.

Ello no se adecua al tenor del artículo 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. Así, el recurso de 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, y además de naturaleza fundamental, no puede surgir una pretensión de amparo constitucional.

Que la naturaleza de los recursos de amparo está indeclinablemente vinculada a la reparación de un derecho subjetivo dañado se corrobora por lo que dispone el artículo 55 LOTC, que determina cuales pueden ser los posibles pronunciamientos en una sentencia estimatoria de un recurso de amparo:

*Uno. La sentencia que otorgue el amparo contendrá alguno o algunos de los pronunciamientos siguientes:*

*a) Declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan **impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos**, con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos.*

*b) **Reconocimiento del derecho o libertad pública**, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado.*

*c) Restablecimiento del recurrente **en la integridad de su derecho** o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación.*

En todos los casos, la decisión se refiere a una lesión a un derecho fundamental, de lo que resulta claro que el juicio constitucional no entra a revisar una simple vulneración de la legalidad aplicable, sino sólo en cuanto ésta entraña la lesión de un derecho subjetivo de la parte actora. La quiebra de la legalidad debe *anudarse* a la quiebra de un derecho subjetivo de los pertenecientes a la categoría de derechos fundamentales para poder someterse a enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional. Y ha de tratarse de un derecho cuya titularidad corresponda a la actora y no a un tercero. En definitiva, la existencia de una lesión a un derecho fundamental es requisito esencial del recurso de amparo.

En este contexto, el Tribunal Constitucional ha declarado que el recurso de amparo no es un recurso de casación “en interés de ley” o del “ordenamiento” sino, sólo y exclusivamente, una vía procesal para pretensiones dirigidas a establecer o preservar vulneraciones de derechos:

*“La demanda confunde, en este extremo, la naturaleza y el sentido, y por consiguiente el ámbito, de la jurisdicción de amparo de derechos fundamentales que a este Tribunal corresponde en virtud de lo previsto en los arts. 53.2 («tutela de las libertades y derechos») y 161.1 b. CE («violación de los derechos y libertades referidos en el art. 53.2 CE»), de donde resulta que la alegación, precisamente, de la violación de uno de estos derechos y la consiguiente petición de su tutela resultan presupuestos inexcusables de esta jurisdicción de amparo. Tal como se encuentra, pues, configurada dicha jurisdicción, no basta la alegación de que los preceptos constitucionales en los que los diversos derechos fundamentales se proclaman han sido erróneamente interpretados o aplicados, pues el recurso de amparo no es una vía procesal adecuada para solicitar y obtener un pronunciamiento abstracto y genérico sobre pretensiones declarativas respecto de supuestas interpretaciones erróneas o indebidas aplicaciones de preceptos constitucionales, sino sólo y exclusivamente sobre pretensiones dirigidas a restablecer o preservar los derechos fundamentales cuando se ha alegado la vulneración concreta y efectiva de los mismos (SSTC 52/1992, fundamento jurídico 1º, y 167/1986, fundamento*

*jurídico 4º). De ahí que la cuestión, a nuestros efectos, no sea la de si, como entiende el recurrente, el art. 14 CE, en sí mismo, resulta infringido «tanto no teniéndolo en cuenta» como «aplicándolo indebidamente». Pues la jurisdicción de amparo, en rigor, no ha sido constituida para reparar infracciones de preceptos sino vulneraciones de derechos; de aquellos derechos fundamentales, se entiende, aludidos en el art. 53.2 CE. La infracción del precepto constitucional es, desde luego, condición necesaria, pero no condición suficiente. En pocas palabras, si se prefiere, el recurso de amparo no es una casación en interés de ley.*

*Esta consideración resulta tanto más importante teniendo en cuenta el carácter subsidiario del amparo constitucional, que hace normalmente posible que la tutela de la jurisdicción ordinaria corrija una eventual vulneración de un derecho fundamental, sin que se haga preciso llegar hasta este Tribunal. Ello, desde luego, hará posible preguntarse, en ocasiones, qué es lo que este Tribunal Constitucional hubiera o dicho, en tal caso, pero la respuesta a tales interrogantes no puede ser obtenida a través del recurso de amparo.» (STC 114/1995, FJ 2).*

Jurisprudencia que ha tenido ocasión de recordar en sentencias posteriores, declarando que:

*“Ocurre, sin embargo, que como este Tribunal ha tenido ocasión de recordar recientemente, el recurso de amparo no es una vía para garantizar en abstracto la correcta aplicación de los preceptos de la Constitución que recogen y garantizan derechos fundamentales sino, como antes se ha dicho, para reparar lesiones concretas y actuales de tales derechos. Por ello, este Tribunal no puede examinar en abstracto la corrección de la actuación administrativa y, ni siquiera puede controlar a través de este cauce procesal indebidas aplicaciones «por exceso» de las normas que reconocen derechos fundamentales...*

[...]

*En otras palabras, el recurso de amparo no es, prima facie, un cauce para evitar el reconocimiento de posibles tratos de favor motivados por una errónea interpretación y aplicación de las normas de derechos fundamentales. Sólo cuando de tales hechos se derive, al mismo tiempo, un menoscabo del derecho fundamental de un tercero podrá este Tribunal examinar la actuación de los poderes públicos que se considera contraria a la Constitución pues «la jurisdicción de amparo, en rigor, no ha sido constituida para reparar infracciones de preceptos sino vulneraciones de derechos; de aquellos derechos fundamentales, se entiende, aludidos en el art. 53.2 C.E. La infracción del precepto constitucional es, desde luego, condición necesaria, pero no condición suficiente» (STC 114/1995, fundamento jurídico 2º).*

*En consecuencia, sólo cuando la infracción del precepto constitucional y el posible exceso en el reconocimiento de un derecho fundamental se traduzca al mismo tiempo en la lesión del derecho fundamental de un tercero, el acto o disposición podrá ser controlado por este Tribunal. Ello exige, de una parte, que quien acuda a esta sede sea el afectado por la decisión del poder público o, excepcionalmente, quien pueda tener un interés legítimo en la defensa del derecho de esa tercera persona; y requiere, en segundo lugar, que se acredite la existencia de una conexión entre la acción del poder público y su efectiva incidencia en el ámbito del derecho fundamental de ese tercero. Como recuerda el Ministerio Público, con cita de la STC 363/1993, este Tribunal deberá en cada caso examinar la conexión entre las resoluciones impugnadas y las situaciones subjetivas de los recurrentes, pues sólo entonces se podrá precisar «la existencia de una lesión efectiva y real de los derechos fundamentales, única que protege el mencionado recurso, según lo dispuesto en el art. 41.2 LOTC»» (STC 78/1997, FJ 4).*

Consecuentemente, a través del recurso de amparo sólo puede pretenderse la defensa y eventual reparación de la violación de un derecho fundamental, en este caso, reconocido en el artículo 23 CE. No es jurídicamente posible la utilización de este cauce procesal 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 de ningún 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 específica de protección de los derechos fundamentales, y ampliando notablemente su ámbito de acción.

La interpretación sobre la naturaleza y sentido del recurso de amparo que expone esta representación, que lleva a rechazar el planteamiento de la actora, ha sido defendida por la doctrina:

*“... acaso lo más característico de la jurisdicción de amparo en lo que tiene de jurisdicción, es decir, de aplicación del derecho a supuestos singulares, y más concretamente de «jurisdicción de apelación», sea su incapacidad para operar como «jurisdicción de casación» en materia de «derecho de los derechos fundamentales», es decir, de operar como recurso “en interés de ley”, en este caso de la Constitución. [...] La correcta aplicación del derecho de los derechos fundamentales sólo puede reclamarla quien entienda que no se ha reconocido el derecho subjetivo reconocido en la norma («amparo»), no quien entienda que se ha reconocido el derecho que no se contiene en la norma («contra amparo»)” (CRUZ VILLALÓN, Pedro: “Sobre el amparo”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 41, mayo-agosto, 1994, p.14).*

Cuesta entender que el acto de 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, por lo tanto, 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).

La jurisprudencia constitucional ha recordado en diversas ocasiones el imprescindible carácter subjetivo del recurso de amparo:

*“Como ha declarado este Tribunal en las SSTC 167/1986 y 363/1993, el recurso de amparo no permite una impugnación abstracta de disposiciones generales que conduzca, en su caso, a una declaración de nulidad con efectos erga omnes, al margen y con independencia de la existencia o no de una lesión concreta y actual de un derecho fundamental, como anteriormente ya se puso de manifiesto. De ahí que sea preciso notar, como señala la STC 167/1986, el carácter esencialmente subjetivo de dicho recurso como vía de protección de derechos y libertades, procediendo el examen de las disposiciones generales en este tipo de recurso sólo en cuanto prius necesario para determinar si se han violado derechos fundamentales protegibles por esta vía (fundamento jurídico 4º)” (STC 93/1995, de 19 de junio de 1995).*

O como señaló con anterioridad:

*“Esta conversión de la pretensión es lo que puede llevar a sostener la falta de legitimación de la recurrente para interponer el recurso de amparo, pues éste no permite una impugnación abstracta de disposiciones generales que conduzca, en su caso, a una declaración de nulidad con efectos erga omnes, al margen y con independencia de la existencia o no de una lesión concreta y actual de un derecho fundamental” (STC 167/1986, de 22 de diciembre de 1986, FJ 2).*

Y como sostuvo en la Sentencia 83/2000, criterio especialmente apropiado para el caso que motiva el presente recurso:

*“Este carácter esencialmente subjetivo que caracteriza al recurso de amparo (STC 167/1986) impide que este proceso pueda ser considerado una vía adecuada para efectuar juicios abstractos de inconstitucionalidad de normas (SSTC 167/1986, 93/1995, de 19 de junio, FJ 5) o, en general, para garantizar en abstracto la correcta aplicación de los preceptos de la Constitución que recogen y garantizan derechos fundamentales (SSTC 52/1992, FJ 1; 114/1995, de 6 de julio, FJ 2; 78/1997, de 21 de abril, FJ 4; ATC 47/1999, 4 de marzo, FJ 5). Por esta razón este Tribunal ha señalado que «el recurso de amparo no es prima facie un cauce para evitar el reconocimiento de posibles tratos de favor motivados por una errónea interpretación y aplicación de las normas de derechos fundamentales», ya que sólo cuando de tales hechos se derive, al mismo tiempo, un menoscabo de un derecho fundamental de un tercero podrá este Tribunal examinar la actuación de los poderes públicos que se considera contraria a la Constitución (STC 78/1997, de 21 de abril, FJ 4). De ahí que hayamos sostenido que «la infracción del pre-*



*cepto constitucional es, desde luego, condición necesaria, pero no condición suficiente» (SSTC 114/1995, de 6 de julio, FJ 2, 78/1997, FJ 2) para poder recurrir en amparo ante este Tribunal” (STC 83/2000, FJ 2).*

En conclusión, la Recurrente carece de acción en amparo al no adecuarse su pretensión a la naturaleza, finalidad y objeto de dicha vía procesal.

**III. No se da una vulneración del núcleo esencial del artículo 23 CE en tanto en cuanto la decisión de la Mesa no afecta a las facultades de los diputados**

El Tribunal Constitucional ha recordado, en su sentencia 89/2005, de 18 de abril (FJ 2), que la doctrina relevante para dilucidar si la decisión de la Mesa del Congreso de los diputados de inadmitir a trámite una iniciativa vulnera el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 21.1 CE), quedó establecida en las SSTC 177/2002, de 14 de octubre (FJ 3); 40/2003, de 27 de febrero (FJ 2), y 208/2003, de 1 de diciembre (FJ 4), así como en el ATC 181/2003, de 2 de junio (FJ 2), recordando a tal efecto que:

*“a) En todas estas resoluciones se comienza recordando que, de conformidad con la doctrina constitucional elaborada por este Tribunal (con cita expresa de las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6), el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga. Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando la petición de amparo se formula por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto «resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3)» [STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 a)]. Igualmente se hace hincapié en la directa conexión que este Tribunal ha establecido entre el derecho de un parlamentario ex art. 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues «puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos, según hemos declarado también en la STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 3» (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3), de suerte que «el derecho del art. 23.2, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3]» [STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4 a) y ATC 181/2003, de 2 de junio, FJ 2 a); en el mismo sentido, posteriormente, los FFJJ 2 de las SSTC 226/2004 y 227/2004, de 29 de noviembre].*

*b) Ahora bien, lo expuesto no debe hacer perder de vista que el derecho que nos ocupa es un derecho de configuración legal, configuración que efectúan los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del ius in officium que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren; y, en concreto, podrán hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica [SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7; 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 a); y 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4 b), y ATC 181/2003, de 2 de junio, FJ 2 a); en el mismo sentido FFJJ 2 de las SSTC 226/2004 y 227/2004, de 29 de noviembre].”*

En este contexto, el Tribunal Constitucional ha considerado que para apreciar si la decisión de la Mesa ha supuesto una vulneración constitucional, debe examinarse si dicha decisión ha afectado a alguna facultad garantizada por el artículo 23 CE:

*“Para apreciar si existe esta vulneración constitucional lo primero que debemos examinar es si la decisión de la Mesa ha afectado al ejercicio de una facultad que forme parte del núcleo de la función representativa parlamentaria, pues, como hemos señalado anteriormente, sólo estas facultades están garantizadas por el art. 23.2 CE. En el caso que ahora se examina, dado el objeto de la iniciativa rechazada –crear una comisión de investigación sobre la adjudicación de un contrato de concesión de obra pública para la redacción del proyecto, ejecución de obra y gestión del servicio público de explotación de una línea ferroviaria de transporte público entre diversos municipios de la Comunidad de Madrid– es claro que a través de la misma pretendía ejercerse la función de control de gobierno; función que pertenece indudablemente al núcleo de la función representativa parlamentaria (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3)” (88/2012, FJ 3 in fine).*

El Tribunal ha precisado, además, mediante una interpretación restrictiva, que sólo poseen relevancia constitucional, a los efectos del recurso de amparo para proteger el derecho fundamental reconocido en el artículo 23 CE, aquellas afectaciones al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, no así cualquier acto de un órgano parlamentario que infrinja la legalidad:

*“Sin embargo, hemos precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del ius in officium resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción de Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos, ex art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3 y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas)” (STC 1/2015, FJ 3).*

Más específicamente, ese Alto Tribunal ha señalado que a través del recurso de amparo contra los acuerdos de las Mesas de la Cámara 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”* (Auto 135/2004, FJ 7 in fine).

Por lo que respecta al supuesto de hecho que 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. En otras palabras, la parte actora no ha sufrido ningún daño en un derecho subjetivo propio, ni privación del mismo, como consecuencia de la admisión a trámite de la propuesta de resolución, pues el Reglamento del Parlamento de Cataluña ni reconoce la existencia de un “derecho a la no admisión”, ni se puede deducir su existencia; por el contrario, y en relación a la propuesta de resolución cuya admisión se discute en esta sede, la actora conserva intacto su derecho a participar en el debate de la misma, a enmendarla, si lo cree oportuno, como han hecho otros grupos parlamentarios, y a votarla en el sentido que libremente decida.

De este modo podemos concluir que el derecho de los diputados del Grupo Parlamentario recurrente a intervenir en esta tramitación parlamentaria, que configuraría el núcleo esencial del “*ius in officium*” en el caso enjuiciado, estaría plenamente preservado.

De lo anteriormente señalado, se deriva que no le es posible reclamar el restablecimiento de un pretendido derecho subjetivo que no existe, y por lo tanto, no puede utilizarse para ese fin el proceso constitucional de amparo, que no es un proceso objetivo de restauración de la legalidad presuntamente infringida.

Además, en la medida que el derecho fundamental de participación es un derecho de configuración legal que exige su concreción por la norma adecuada en cada caso, en el ámbito parlamentario corresponde al Reglamento parlamentario la determinación del alcance y contenido de dicho derecho y en el presente caso 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, ya que, como se ha dicho, éste no reconoce un derecho a impedir una tramitación (una suerte de derecho de veto sería el único que quizás podría invocar) de otro grupo parlamentario.

Asimismo cabe destacar— por lo que se refiere al instrumento parlamentario del supuesto de hecho analizado en este caso, la Propuesta de resolución—, que la jurisprudencia del Tribunal constitucional configura este instrumento como una vía adecuada para forzar el debate político, el cual no debe ser obstaculizado por la Mesa:

*“Conforme a la doctrina de este Tribunal (SSTC 40/2003, fundamento jurídico 7; y 78/2006, de 13 de marzo, fundamento jurídico 3), las proposiciones no de ley «se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no solo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que iniciativa, en su caso prospere.”* (STC 44/2010, FJ 5).

A tenor de esta jurisprudencia, no puede sostenerse, como se desprende del Recurso, que el propio debate político de la propuesta de resolución estaría violentando la naturaleza del artículo 23 de la CE. Esto es así, además, por razones de lógica jurídica, por cuanto fruto del debate y de las eventuales enmiendas, la resolución final podría tener un contenido muy distinto al de la propuesta inicial.

La actora parece pretender una supuesta violación del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE por el hecho, derivado de la admisión a trámite de la propuesta, de expandir los límites intrínsecos del mismo al considerar que permite un debate “inconstitucional” dentro de un órgano “constituido”. En primer lugar, muy difícilmente, desde un punto de vista lógico, la expansión de un derecho puede considerarse una violación del mismo. Pero es más, en el caso del derecho de participación en los asuntos públicos estamos en presencia de un derecho de configuración legal, de lo que se desprende que sus límites son los que establece el Reglamento del Parlamento (artículos 83 a 88), que, si bien existen, son únicamente unos límites referidos al procedimiento de debate y a las formas, pero no en cuanto a su contenido (salvo por lo que se refiere al objeto del posible debate, que debe ceñirse a la iniciativa en cuestión, aunque se trate de límites con un cierto grado de imprecisión). Excluir del debate parlamentario posibles contenidos a priori, a parte 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 sus límites intrínsecos y podría perjudicar al pluralismo que se expresa en los órganos parlamentarios de manera destacada, bien constitucional que la jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve en diversas ocasiones (SSTC 29/2011, de 14 de marzo, FJ 4, 107/2001, de 23 de abril, FJ 4, y 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3 a), entre otras).

Finalmente, debe tenerse presente, también, que el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales ha sido afirmado por el Tribunal Constitucional en relación con el artículo 23 CE (SSTC 177/2002, FJ 3; 40/2003, FJ 3). En este sentido, la decisión de la Mesa admitiendo a trámite la propuesta de resolución se adecua plenamente a dicho principio.

Además, no debe olvidarse que la preservación de la legalidad y especialmente de la legalidad constitucional, dispone, en virtud de la Constitución y la LOTC de poder-

esos instrumentos de control de las decisiones definitivas de todos los poderes públicos, incluidos las parlamentarias, como es lógico. Preservación que cuenta, además, con el refuerzo de la tutela cautelar cuando se trata de las disposiciones y actos 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 que existe entre la protección del derecho fundamental del artículo 23 CE en el ámbito parlamentario y la función que realiza el recurso de amparo en el mismo y la garantía de la legalidad constitucional respecto de los actos definitivos adoptados por el Parlamento. El recurso de amparo no puede ser utilizado para este efecto cuando el motivo real que lo impulsa es el de discutir la admisión a trámite de una iniciativa en base a un *test* de constitucionalidad que un grupo parlamentario quiere imponer sobre otro grupo, a pesar de que pueden existir incluso indicios suficientes para ello. Al contrario, este juicio y su eventual concreción procesal deben quedar reservados para el acto parlamentario definitivo, utilizando para ello los procedimientos adecuados de acuerdo con la Constitución y la LOTC.

Por todo ello, debe concluirse que la decisión de la Mesa del Parlamento relativa a la admisión a trámite de la “*Propuesta de resolución sobre el inicio del proceso en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales*”, así como el acuerdo mediante el cual se desestima la solicitud de reconsideración, no conlleva una vulneración de las facultades del núcleo básico de la función representativa reconocidas, en el artículo 23 CE.

#### **IV. La jurisprudencia constitucional sobre el alcance y contenido de las funciones de la Mesa del Parlamento**

De acuerdo con el artículo 37 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, la Mesa es el órgano rector colegiado del Parlamento y lo representa en los actos en los que asiste. La Mesa actúa bajo la dirección del presidente del Parlamento y le corresponden las funciones enumeradas por el apartado tercero de dicho artículo 37 RPC, entre las que destacan, a los efectos del presente recurso:

- Calificar, de conformidad con el Reglamento, los escritos y los documentos de índole parlamentaria, declarar su admisibilidad o inadmisibilidad (art. 37.3.d RPC).
- Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria de acuerdo con las normas establecidas por el Reglamento (art. 37.3.e RPC).
- Adoptar las decisiones y las medidas que requiere la organización del trabajo (art. 37.3.b RPC).

Por ello, se puede afirmar que el centro decisorio del Parlamento, en cuanto al gobierno institucional, corresponde principalmente a la Mesa, en tanto que órgano colegiado.

De este conjunto de funciones, es preciso remarcar especialmente las funciones de la Mesa con relevancia para la vida parlamentaria, como son la admisión a trámite y la calificación de los documentos de índole parlamentaria, y decidir sobre su tramitación. Estas funciones, sin embargo, como señala el propio artículo 37.3.d RPC, deben cumplirse de conformidad con el Reglamento, lo que supone que 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 estos motivos, el propio Reglamento del Parlamento de Cataluña establece que, con relación a los actos de la Mesa en esta materia, los grupos parlamentarios que discrepan de los mismos pueden solicitar su reconsideración y la Mesa debe decidir definitivamente mediante resolución motivada (art. 38 RPC).

La función de calificación por las Mesas de los parlamentos ha sido tratada en diversas ocasiones en sede de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. El propio máximo intérprete de la Constitución considera la jurisprudencia constitucional en materia de la potestad calificadora de las Mesas de los parlamentos como “evolutiva” (STC 107/2001). Hasta los inicios de los años noventa del siglo pasado, se entendía que las Mesas de los diferentes parlamentos gozaban de una amplia potestad calificadora que les permitía comprobar no sólo los aspectos formales de los escritos que debía calificar, sino que también podría 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 de la

pretensión al procedimiento parlamentario. La jurisprudencia constitucional consideraba entonces que si bien no se podría prejulgar el éxito, o la oportunidad política de la iniciativa parlamentaria, en cambio, era posible la inadmisión de una iniciativa debido a su contenido en tres supuestos: cuando fuese manifiestamente contraria a derecho, manifiestamente inconstitucional o inequívocamente extraño a las finalidades establecidas por el procedimiento. La STC 205/1990 se puede considerar el paradigma y culmen de dicha tendencia jurisprudencial.

No obstante, a mediados de los años noventa, se inicia un cambio en la jurisprudencia constitucional relativa a la potestad calificador de las Mesas de los órganos parlamentarios para requerir que éstas 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 tendencia se producen en las sentencias que se mencionan a continuación.

En primer lugar, en la STC 95/1994, de 21 de marzo de 1994 el Tribunal Constitucional afirma que la actividad de la Mesa de calificación y admisión a trámite (en este supuesto, se trataba de la inadmisión de una Proposición de Ley por parte de la Mesa del Parlamento de Cataluña) se reduce “a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos” permitiendo una “verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión” y, a la vez, a una función de “control material” de la iniciativa a los efectos de que la Mesa, en atención a precisamente criterios de orden material establecidos en el Reglamento, pueda otorgar a la misma otra calificación más acorde con el mismo, para el supuesto de que haya sido efectuada dicha calificación de forma errónea por los proponentes. Además, en la referida sentencia, el Tribunal Constitucional –una vez acotadas cuáles son las funciones de la Mesa del Parlamento catalán– acepta que la misma pueda realizar un análisis del objeto de la iniciativa para valorar si esta se corresponde o no con la competencia del Parlamento para legislar sobre la referida materia.

En esta Sentencia vemos como el Tribunal Constitucional centra la actuación de la Mesa en una verificación formal a los efectos de admitir a trámite una iniciativa parlamentaria, aunque aún acepta un control material de la misma.

En la STC 124/1995 de 18 de julio de 1995, el Tribunal continúa manteniendo la idea de que las facultades de la Mesa de calificación y admisión de los documentos presentados ante el Parlamento se ciñen a una actuación de comprobación “de estricta legitimidad formal” pero también analiza cuál es el alcance del eventual juicio de calificación jurídico-material de las iniciativas que puede llevar a cabo la Mesa a los efectos de su inadmisión por falta de competencia del Parlamento.

En este sentido, la STC 124/1995, a pesar de que la iniciativa (una proposición de ley) cumpla con las formalidades reglamentariamente establecidas, rechaza de plano la idea de que la Mesa pueda acordar la inadmisión de la misma mediante un “pretendido juicio de constitucionalidad acerca de sus contenidos” a los efectos de determinar si la iniciativa promovida pueda exceder o no el ámbito de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas. Ello es así por cuanto que el Tribunal afirma:

*“Y, en segundo lugar, porque aun en la hipótesis de que la proposición de Ley recaese sobre una materia respecto de la cual aquella Comunidad Autónoma careciese de competencia, correspondería al Pleno de la Cámara rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir, pese a ello, su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo. Más aún: para el caso de que la proposición de Ley eventualmente inconstitucional alcanzase la forma definitiva de Ley y perdurasen esos eventuales vicios de inconstitucionalidad, sólo a este Tribunal Constitucional, cuando los sujetos legalmente legitimados para ello así lo demandasen, correspondería pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de esa futura Ley. Razón que explica, por qué en este proceso constitucional destinado a la protección de los derechos fundamentales, nada debe decir este Tribunal sobre el debate suscitado entre las partes en torno a la supuesta inconstitucionalidad de la proposición de Ley presentada, en su conexión con el denominado bloque de la constitucionalidad y las competencias que ostenta aquella Comunidad Autónoma en materia de régimen local. Lo contrario, supondría tanto como convertir al recurso de amparo constitucional en un indirecto cauce a través del cual reimplantar una suerte de recurso previo de inconstitucionalidad contra lo que no es más*

*que un incipiente documento de trabajo para, en su caso, la hipotética elaboración de una Ley” (STC 124/1995, FJ 4).*

Vemos pues cómo 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 a los efectos de depurar la supuesta inconstitucionalidad pretendida y, además, afirma en la referida STC 124/1995 que una inadmisión a trámite de las proposiciones de ley, a pesar de que puedan detectarse dudas desde el punto de vista de su constitucionalidad, impediría –dada la naturaleza instrumental de la misma– la función representativa característica de todo Parlamento. Ello es así por cuanto que a criterio del Tribunal el debate ante el Pleno cumple una importante función representativa en donde los parlamentarios en ejercicio de su *ius in officium* pueden defender o rechazar la iniciativa parlamentaria incluso tratar sobre la eventual inconstitucionalidad de la misma, dando a conocer a los ciudadanos a quienes representan lo que piensan sobre una determinada materia.

De ahí que el Tribunal afirme la conveniencia de que la Mesa limite sus facultades de calificación y admisión de las mismas: *“al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, pues, de lo contrario, no sólo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere” (STC 124/1995, FJ 3).*

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 38/1999, de 22 de marzo de 1999, continúa defendiendo la posición prevalente del debate parlamentario de las iniciativas presentadas y el papel que debe cumplir la Mesa del Parlamento a los efectos de garantizar el efectivo cumplimiento de la función parlamentaria, evitando que con motivo de la realización de un juicio de constitucionalidad se proceda a la inadmisión de la iniciativa de que se trate. En el supuesto enjuiciado en la Sentencia la Mesa inadmitió a trámite una Proposición de Ley por considerar que la misma suponía una reforma del Estatuto de Autonomía que debía seguirse por el procedimiento para la elaboración de una ley específica de reforma del Estatuto y no por una ley ordinaria. El Tribunal estimó el recurso de amparo declarando la nulidad del referido acuerdo por entender lesionado el derecho de los recurrentes reconocido en el art 23.2 CE.

En este sentido, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 38/1999 exige de las Mesas la realización de un control meramente formal en el momento de realizar el test de admisión a trámite de las iniciativas, control que se vuelve mucho más estricto cuando se trata de iniciativas legislativas de procedencia parlamentaria. Así, y en aras a la consideración de la iniciativa legislativa como una de las importantes formas de participación en las cámaras parlamentarias al servicio de la función representativa, el Tribunal afirma que:

*“[...] la Mesa debe cuidarse de no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada mediante el recurso a la iniciativa legislativa (STC 124/1995). Si no fuese así, la Mesa dejaría de obrar como un órgano de gobierno de la Cámara ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica de la iniciativa, para mutarse en un órgano netamente político, impidiendo, además, que las iniciativas promovidas por las minorías parlamentarias se sometiesen al debate público en la Cámara. Lo que colocaría a estos representantes en una posición de inferioridad y desigualdad lesiva del art.23.2 C.E. (STC 118/1995)” (STC 38/1999, FJ 3 b)).*

Así el Tribunal concluye que ante la falta de una delimitación material de las proposiciones de ley en el reglamento de la Cámara, la Mesa debió de limitarse a verificar la regularidad formal de los términos de la iniciativa, en los estrictos términos que se establece en el reglamento parlamentario y ello sin entrar a valorar ni la adecuación de la misma a la constitución o al bloque de la constitucionalidad, ni su valoración desde el punto de vista de la oportunidad política de la referida iniciativa.

Posteriormente, en la STC 40/2003 el Tribunal Constitucional afirmó que «no le corresponde a la Mesa de la Cámara en el trámite de calificación y admisión a trámite la

tarea de ponderar y valorar el ámbito legal de actuación» (FJ 7 *in fine*) de determinada institución (en ese caso era la Fiscalía general anticorrupción).

Sobre la afirmación de que la valoración de las Mesas de los parlamentos se debe ceñir a la verificación de la regularidad jurídica y de la viabilidad procesal de la iniciativa evitando cualquier juicio de oportunidad política, el Tribunal Constitucional en la STC 208/2003, de 1 de diciembre, afirma:

*“[...] ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control del Ejecutivo, sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Y ello porque el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la propia Cámara, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente como tal foro de debate y participación en la cosa pública”* (STC 2008/2003 FJ 4c)

En dicha STC 208/2003 se recuerda que ya en la STC 161/1988 se afirmó que “en la decisión sobre la admisión de dicha clase de peticiones la Mesa no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio de un derecho de los parlamentarios que las formulan y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 de la Constitución)” (FJ 8).

Además debe mencionarse por significativo el ATC 135/2004, de 20 de abril de 2004, que inadmitió la impugnación –al amparo del artículo 161.2 CE y de los arts. 76 y 77 LOTC– del Acuerdo del Gobierno Vasco por el que se aprobaba una propuesta denominada “*Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*”, y del Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco por el que se admitió a trámite el mismo.

A lo largo de las fundamentaciones jurídicas del referido Auto el Tribunal Constitucional considera a ambos acuerdos como «*actos de tramitación integrantes de un procedimiento legislativo*» y, como tales, y en tanto que no son expresivos de ninguna asunción de competencias, en ningún caso pueden producir ninguna infracción constitucional.

En relación con el primero de los acuerdos impugnados, el del Gobierno Vasco el Tribunal Constitucional manifiesta que el mismo propone una reforma del Estatuto Vasco para que sea discutida y debatida en sede parlamentaria, y señala que en ningún caso, puede efectuarse un juicio de valoración sobre la adecuación constitucional del mismo toda vez que, ni puede ni debe sustraerse tal atribución al Gobierno Vasco, ni es admisible que se impida la celebración del debate parlamentario ya que como afirma el Tribunal:

*“Entender otra cosa, sería desconocer la lógica del sistema democrático parlamentario, uno de cuyos fundamentos consiste en que **el Parlamento es la sede natural del debate político** y el Gobierno uno de los sujetos habilitados para propiciarlo. Cómo se traduzca normativamente el fruto del debate, si es que finalmente llega a traducirse en algo, es cuestión que **no debe condicionar anticipadamente la suerte de ningún debate**, so pena de negar al Parlamento la facultad de arbitrar la discusión política en los términos que estime convenientes. So pena, en definitiva, de someter al Parlamento a tutelas inaceptables”* (ATC 135/2004, FJ 6 a)).

En este sentido, el Tribunal Constitucional insiste en inadmitir la impugnación del Acuerdo del Gobierno Vasco por considerar el planteamiento de la demanda como “*una suerte de remedio jurisdiccional preventivo, con el que se anticipa la defensa del orden constitucional*” y por ello deben rechazarse las argumentaciones cuya finalidad vaya dirigida a “*atajar la inconstitucionalidad antes de que ésta llegue siquiera a cristalizar en una norma jurídica, adelantándose a la sola intención infractora advertida en el contenido de una propuesta*” (ATC 135/2004, FJ 6 b)).

El Tribunal admite que el juicio de antijuricidad recaiga sobre nomas que formen parte del ordenamiento jurídico, pero en cambio inadmite que se lleven a cabo juicios

de antijuridicidad de simples proyectos de normas, “o incluso de la sola intención de producir normas” ya que de lo contrario sería impedir la reforma del referido ordenamiento. Es más, el Tribunal entra a analizar en términos generales el contenido del Acuerdo del Gobierno Vasco afirmando que “El hecho de que semejante iniciativa sólo pueda prosperar con éxito si antes se reforma la Constitución, tal y como sostiene el Abogado del Estado, **no convierte a la «Propuesta» en sí (ni, por conexión, al Acuerdo que la formaliza) en una iniciativa inconstitucional.** La iniciativa, una vez remitida a la Cámara, queda sometida a una serie de avatares, que pueden, desde luego, alterarla notablemente en su contenido, pero que, sobre todo, la modificarán radical y necesariamente en su naturaleza, que pasará a ser puramente normativa en el caso de que de ella resulte, lo que puede no ser el caso, una norma de Derecho. **En tanto no se agote el procedimiento parlamentario iniciado con la remisión de la «Propuesta» no cabe más inconstitucionalidad, en su caso, que la que resulte de la infracción de las normas que disciplinan ese procedimiento**” (ATC 135/2004, FJ 6 b)).

En relación con el segundo de los acuerdos impugnados, el relativo a la admisión a trámite de la Mesa del parlamento Vasco de la propuesta de reforma del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, el Tribunal Constitucional rechaza que el mismo pueda ser objeto del proceso de impugnación del Título V LOTC y, al mismo tiempo, y en tanto que objeto idóneo del recurso de amparo, recuerda que mediante el mismo la finalidad perseguida es la de “**preservar el derecho de participación de los sujetos legitimados a intervenir en el proceso parlamentario frente a unos actos únicamente relevantes ad intra, esto es, cuya eficacia se circunscribe exclusivamente a este procedimiento y a los sujetos legitimados para intervenir en él, careciendo de relevancia alguna ad extra**” (ATC 135/2004, FJ 7).

Los apartados *d* y *e* del fundamento jurídico segundo de la STC 88/2012 sistematizan la actual doctrina constitucional sobre la función de las mesas de las cámaras parlamentarias al calificar y admitir a trámite escritos y documentos:

“*d*) En relación con las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidas y su incidencia en el ius in officium de los parlamentarios existe también abundante doctrina constitucional en la que hemos mantenido que es acorde con la Constitución atribuir a este órgano la función de controlar la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios «siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Y ello porque el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la propia Cámara, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente como tal foro de debate y participación en la cosa pública» (por todas, STC 108/2011, de 20 de julio, FJ 6).

No obstante, hemos señalado también que «el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad» (entre otras muchas, STC 40/2003, de 27 de febrero FJ 2). Todo ello sin perjuicio de que, además, hayamos admitido la posibilidad de que las Mesas de las Cámaras puedan rechazar escritos en los que se planten cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8).

*e*) En todo caso, la Mesa de la Cámara deberá motivar su decisión sobre la inadmisión de las iniciativas, pues al ser estas iniciativas una manifestación del ius in offi-



*cium del parlamentario que las formula, su rechazo arbitrario o no motivado vulnerará el derecho que le garantiza el art. 23.2 CE a ejercer sus funciones sin impedimentos ilegítimos (SSTC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; y 40/2003 de 27 de febrero FJ 2)”.*

De todo este recorrido por la jurisprudencia constitucional puede concluirse que la actual doctrina del Tribunal Constitucional sobre el test de admisión a trámite que pueden hacer las Mesas parlamentarias limita este test a la verificación de los requisitos formal exigidos a las iniciativas por el reglamento y la ley y excluye que este acto de calificación pueda comportar un juicio de oportunidad sobre el contenido de la propuesta.

#### **V. Aplicación al presente caso de la doctrina constitucional sobre la calificación y admisión a trámite de iniciativas por parte de las mesas de las cámaras parlamentarias**

La jurisprudencia constitucional 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 dicha norma). El Tribunal Constitucional entiende que dicho control de la Mesa debe estar previsto expresamente en el Reglamento parlamentario. Y el Tribunal ha admitido en este sentido que dicho control puede alcanzar, singularmente, a la verificación de la idoneidad del procedimiento parlamentario elegido, ya que esta verificación forma parte del cumplimiento del Reglamento.

Respecto el tipo de iniciativa parlamentaria recurrida, una resolución parlamentaria, no existe en el Reglamento del Parlamento de Cataluña ninguna habilitación a la Mesa del Parlamento para que controle aspectos materiales de dicha iniciativa.

Las propuestas de resolución están reguladas en el artículo 164 y siguientes del RPC:

##### *Artículo 164. Presentación*

*1. Las propuestas de resolución del Parlamento para impulsar la acción política y de gobierno pueden dirigirse al Gobierno de la Generalidad o a la ciudadanía; deben estar suscritas por un grupo parlamentario o por un diputado, con la firma de cuatro miembros más de la cámara.*

*2. Las propuestas de resolución deben presentarse a la Mesa del Parlamento, que decide sobre su admisión a trámite, ordena, si procede, su publicación y, oída la Junta de Portavoces, acuerda su tramitación por parte de la comisión competente en la materia o del Pleno del Parlamento.*

*3. Publicada la propuesta de resolución, se abre un plazo de siete días, durante el cual los grupos parlamentarios pueden presentar enmiendas.*

Las resoluciones del Parlamento de Cataluña son el ejemplo más paradigmático entre los instrumentos para ejercer la función de impulso de la acción política y de gobierno.

Los procedimientos parlamentarios de impulso de la acción política y de gobierno implican que el Parlamento determina los grandes objetivos, las líneas maestras de la política y los medios para su consecución. Son directrices o mandatos dirigidos al Ejecutivo o a la ciudadanía. Es lo que también se denomina función de *indirizzo*, que quiere preservar la centralidad de la institución parlamentaria.

Hay una teleología de la función de *indirizzo*: desde el Parlamento se pretende construir el agregado de opciones y opiniones de una sociedad pluralista para expresar objetivos comunes, más allá de órganos sectoriales o corporativistas.

En la propuesta de resolución que luego devendría la Resolución I/IX se puede comprobar cómo el Parlamento de Cataluña espolea e impulsa la acción política y de gobierno orientando y estimulando el Gobierno y sus departamentos y encomendándolos actuaciones. Se enmarca claramente la propuesta de resolución anteriormente citada en la función de impulso de la acción política y de gobierno.

En otros casos, como por ejemplo con las iniciativas legislativas populares, sí que el Reglamento del Parlamento de Cataluña expresamente contempla que la Mesa del Parlamento deba realizar un control de los requisitos formales y materiales establecidos para dichas iniciativas. Así el artículo 136.1 RPC indica que: «La Mesa del Parlamento admite a trámite las proposiciones de iniciativa legislativa popular si cumplen los requisitos establecidos por la ley que las regula y el presente reglamento».

Por ello, y en palabras del Tribunal Constitucional, “**si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal**, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad” (STC 40/2003, entre otras). En consecuencia, la Mesa del Parlamento debía limitarse, como efectivamente hizo, a analizar los aspectos formales del escrito presentado. Y una vez comprobados, lo admitió a trámite. Ante la falta de una delimitación material en el Reglamento del Parlamento de Cataluña de las propuestas de resolución, debido a su lógica como instrumento de impulso de la acción política y de gobierno, la Mesa se limitó a verificar la regularidad formal de los términos de la iniciativa.

La argumentación contenida en el Auto 135/2004 sobre la denominada “*Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*” es perfectamente aplicable al supuesto que nos ocupa toda vez que el Acuerdo de la Mesa del Parlamento del pasado 27 de octubre de 2015, de admisión a trámite de la Propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales, 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 de resolución y establecer el marco de actuación parlamentaria para la XI Legislatura.

Y 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. Y es lógico que sea así, 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 las iniciativas parlamentarias y el derecho a ser debatidas. Y en el caso de la idoneidad del procedimiento aplicable, el Tribunal Constitucional también ha admitido expresamente que un procedimiento inicial pueda ser reconvertido en uno de diferente durante su tramitación, singularmente si se aprecia finalmente que el procedimiento idóneo tendría que ser el de una iniciativa de reforma constitucional (STC 103/2008 y ATC 135/2004).

Además, hay que señalar la dificultad que supone 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. La naturaleza de las proposiciones de ley propicia un debate político especialmente amplio, y su manifestación final en un acto de impulso de la acción política y de gobierno obliga a relativizar necesariamente la aplicación del control del procedimiento reglamentario elegido, ya que 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 parlamentaria.

La función de impulso de la acción política y de gobierno y el alcance limitado de sus efectos, sitúan el uso de este instrumento en un espacio de iniciativa y acción esencialmente política de los grupos parlamentarios, razón por la cual la actuación de la Mesa debe ser especialmente cautelosa y ceñirse por tanto a sus facultades de control formal.

La diferencia que se produce respecto de una iniciativa legislativa es evidente y esta simple comparación hace decaer 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 ello solo podría producirse mediante una iniciativa de reforma constitucional que el mismo Parlamento podría impulsar. Tal argumento podría tener cierto recorrido en el caso de una iniciativa legislativa pero no puede sostenerse en el marco de una propuesta de resolución que, como tal, es incapaz de producir los efectos jurídicos propios y vinculantes de un acto de naturaleza normativa y, por tanto, potencialmente incapaz de contradecir la Constitución en los términos necesarios de contraste entre normas o de conflicto entre ordenamientos jurídicos.

Y todo ello sin perder de vista lo dicho anteriormente sobre la posibilidad de modificación del contenido de la iniciativa durante su tramitación o incluso de la eventual

reconversión del procedimiento inicial, pues no se puede olvidar que la iniciativa y su admisión a trámite son simples actos de inicio de un procedimiento y no actos finales, tal y como ha reconocido el mismo Tribunal Constitucional.

De nuevo, aquí se constata cómo el recurrente confunde este momento procedimental 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 de la Propuesta de resolución que, además de ser totalmente inapropiados en sede de 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.

En relación con esta cuestión debe rechazarse también el argumento que la Propuesta de resolución excede del contenido posible que permite el artículo 164 RPC al ir más allá del objeto de impulso de la acción política del Parlamento catalán. Una vez más se incurre aquí, y en el marco específico de este recurso de amparo, en el terreno resbaladizo de trasladar a la Mesa una responsabilidad de inadmisión, precisamente sobre el ejercicio de una función parlamentaria (la de impulso) que debe observarse con especial flexibilidad.

El contenido y los límites de lo que puede entenderse como “impulso de la acción política y de gobierno” no los fijan el Estatuto ni el Reglamento, habida cuenta de la extrema dificultad que supondría su delimitación *a priori*, con el riesgo que ello conllevaría de facilitar la obstrucción por las mayorías de las propuestas de las minorías. Por otra parte, una interpretación de los límites intrínsecos de la acción política y de gobierno tiene también sus riesgos por la misma razón y por su difícil aplicación práctica. El término “acción política” puede tener un alcance muy extenso, comprensivo en principio de cualquier actuación o propuesta relativa a cuestiones que pueden abordarse con carácter general o colectivo y buena parte de la Propuesta de resolución puede considerarse objetivamente bajo ese ámbito. Y por lo que se refiere al “impulso de la acción de gobierno”, tiene un contenido muy similar en este caso referido a la acción que pueden desarrollar el conjunto de instituciones, ya que la utilización del término “gobierno” es minúsculas y sin artículo permite esta lectura.

En cualquier caso, parece obvio que la Mesa en el momento de calificar las iniciativas debe guiarse por un criterio formal, especialmente cuando la iniciativa que se presenta puede encajar en el marco amplio que define el artículo 164 RPC, esto es, pretendiendo establecer unas declaraciones y determinar unas acciones que es evidente que tienen como destinatarios al conjunto de los ciudadanos o a las instituciones, todo ello con independencia de la valoración política que puedan merecer las mismas y de su compatibilidad o no con el marco constitucional.

Finalmente, un último argumento expuesto y que es necesario rebatir en relación con la iniciativa admitida a trámite y que es objeto del presente recurso, es el de su extemporaneidad por haber sido presentada antes de la investidura del Presidente de la Generalidad, deduciendo de ello que el Parlamento no estaría en condiciones de ejercer la función de impulso por falta de un Gobierno con el que tenga establecida la relación de confianza que se deriva de la investidura.

Efectivamente, la Propuesta de resolución se dirige en algunos de sus puntos a un futuro Gobierno, planteamiento lógico, dado que a fecha de su presentación el Gobierno se encontraba en funciones. Pero a efectos de la admisión a trámite, la Propuesta de resolución 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 este 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, sin perjuicio de que en este último caso la resolución pueda verse después afectada por el programa de gobierno que se apruebe junto con la investidura

del Presidente de la Generalidad o pueda decaer si esta no se produce y el Parlamento se disuelve.

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 de amparo 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 con esta cuestión, a lo ya expuesto 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 parlamentarias (proposiciones de ley, solicitudes de sesiones informativas con miembros del Gobierno, solicitudes de comparecencia o preguntas), lo que demuestra que el mismo recurrente asume como adecuada, correcta y posible la presentación de iniciativas y su admisión a trámite por la Mesa, sin que sea necesario esperar a que se produzca la investidura del Presidente de la Generalidad. El Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña de la actual legislatura (XI) da cuenta de todas estas iniciativas y de los correspondientes actos de tramitación y permite comprobar las que han sido presentadas por el recurrente y admitidas a trámite por la Mesa.

#### **VI. La convocatoria de la Junta de Portavoces sin estar aún constituidos todos los grupos parlamentarios no lesiona el derecho fundamental de los diputados recurrentes**

Para justificar su solicitud de amparo contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 y 28 de Octubre y de 3 de noviembre y contra el acuerdo de la Presidenta del Parlamento de Cataluña de 2 de noviembre por el que convocó la Junta de Portavoces, los diputados solicitantes de amparo aducen, para entender vulnerado su derecho fundamental reconocido por el artículo 23 de la Constitución, a la pretendida vulneración de las disposiciones reglamentarias que regulan la tramitación de las solicitudes de reconsideración de los acuerdos adoptados por la Mesa del parlamento en ejercicio de las funciones de admisión a trámite y decisión sobre la tramitación de los escritos y documentos de índole parlamentaria (art. 38 RPC).

En su opinión, el hecho de que en uso de la facultad de agotar el plazo previsto por el artículo 26.4 del RPC el Grupo parlamentario Popular no estuviese formalmente constituido, comportaba la imposibilidad de convocar lícitamente la Junta de Portavoces, pues, a su entender “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 de juego parlamentario” y no puede, en consecuencia ejercer ninguna de las funciones que le confiere el reglamento de la Cámara, pues de lo contrario se priva a los diputados aún no constituidos en Grupo parlamentario de su legítima representación y de la defensa de su posición en dicha Junta, colocándolos en una posición de inferioridad en relación al resto de diputados y vulnerando su derecho a desarrollar las funciones inherentes a su condición de acuerdo con lo dispuesto con las leyes y, en consecuencia, vulnerándose así, a su entender, el artículo 23 de la CE.

Pues bien, en las líneas que siguen, esta representación intentará demostrar no sólo que la Junta de portavoces fue válidamente convocada por la Presidenta del Parlamento en cumplimiento de lo previsto por el artículo 38.3 RPC y que, por tanto, ni la actuación de la Mesa del Parlamento de Cataluña ni la de su Presidenta han vulnerado norma reglamentaria alguna ni han colocado, en ningún momento, en una 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, los mismos 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 sí se consideró oportuno 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 fijado por el artículo 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 artículo 23 CE.

En primer lugar, y por lo que se refiere a la válida constitución de la Junta de Portavoces, debe reconocerse que no se había agotado el plazo que el artículo 26.4 del RPC concede para que los Grupos parlamentarios se constituyan formalmente mediante escrito dirigido a la Mesa del Parlamento (ocho días a contar desde el día siguiente a la constitución del Parlamento) ni en el momento de convocarse ni en el de celebrarse la reunión de la Junta de Portavoces en la que se evacuó el trámite de escuchar el parecer de dicha Junta previsto por el artículo 38.3 RPC. Y que, por tanto, el Grupo Parlamentario Popular no se hallaba en aquellos momentos formalmente constituido de acuerdo con lo previsto en ese artículo. Sin embargo, ello no significa, en ningún caso, la imposibilidad de convocar válidamente ese órgano parlamentario, ya que ni lo exige el Reglamento de la Cámara ni se desprende de la propia experiencia y lógica parlamentaria.

En efecto, de acuerdo con el artículo 35.1 del RPC la Junta de Portavoces “está constituida” por los portavoces de cada grupo parlamentario y presidida por el Presidente del Parlamento. Ahora bien, esto no significa, que para considerarse válidamente constituida deban estar presentes todos los grupos parlamentarios ni que todos los grupos parlamentarios 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. Como órgano que no sólo posibilita la participación de los grupos parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones atribuidas al Parlamento, sino también como órgano de enlace del Parlamento con el Gobierno, 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.

Así, mientras la Mesa gestiona los asuntos de orden administrativo e interno y tiene un carácter primordialmente neutro, por lo que no es necesario que estén en ella representados todos los grupos parlamentarios, y, cumple esencialmente “la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las cámaras (por todas STC 208/2003), 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, como destaca el artículo 35.1 RPC, así como contar también con la presencia de otros cargos y órganos parlamentarios y gubernamentales.

En consecuencia, desde la perspectiva estrictamente reglamentaria y dado que la existencia no sólo de la Mesa sino también la 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 período, etc.), la sesión constitutiva del Parlamento no sólo 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 y el desarrollo de las funciones propias de las Cámaras.

Así, cuando el artículo 26 del RPC fija los requisitos para constituirse como Grupo parlamentario prevé, junto con los requisitos de fondo o constitutivos, la concesión a los diputados un plazo de ocho días hábiles a contar desde el día siguiente al de la constitución del Parlamento para constituirse como grupo parlamentario. Pero dicho plazo es de caducidad y marca, por tanto, un trámite de carácter preclusivo, pues, transcurrido el mismo los diputados que no se hayan constituido formalmente como grupo o integrado en uno ya existente pasarán a integrar el Grupo mixto. Además, el plazo previsto en el artículo 26.4 RPC faculta, que no obliga, a agotar el mismo 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 de fondo o constitutivos previstos en los apartados primero a tercero del artículo 26 RPC pueden constituirse en Grupo parlamentario desde el día siguiente mismo de la constitución del Parlamento.

En el caso que nos ocupa, el único grupo parlamentario de los hoy existentes en el Parlamento que no se hallaba formalmente constituido en el momento de convocar y tener la reunión de la Junta de Portavoces, era precisamente el del Grupo Popular, en el cual, y como era previsible, se han integrado finalmente todos los diputados recurrentes.

En consecuencia, y aunque a diferencia de los reglamentos del Parlamento Vasco (art. 41.1 *in fine* RPV), de la Junta General del Principado de Asturias (art. 54.4 RJGPA) y de la Asamblea de Extremadura (art. 63.2 RAE), que establecen que la respectiva Junta de Portavoces se entiende válidamente constituida cuando concurren a ella la mitad más uno de los Grupos parlamentarios que a su vez representen la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, el reglamento de Cataluña no prevea expresamente cuándo debe entenderse válidamente constituida la Junta de Portavoces, la interpretación conjunta del artículo 89 del RPC, que exige que los órganos parlamentarios para adoptar acuerdos válidamente deben contar con la asistencia de al menos la mayoría absoluta de sus miembros, y la del artículo 35.2 RPC, 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 (27 de Octubre), la Presidenta había convocado el órgano de acuerdo con lo previsto por el artículo 35.2 RPC (el 2 de Noviembre la Presidenta convoca la Junta de Portavoces con el único punto del orden del día de recabar el criterio de los portavoces respecto a los escritos de reconsideración contra la admisión a trámite de la de la Propuesta de resolución sobre el inicio de un proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales) y estaban presentes todos sus miembros salvo el portavoz del futuro Grupo del Partido Popular, que en cualquier caso agruparía a 11 diputados de los 135 que conforman el Pleno (los requisitos de fondo o constitutivos exigidos por el artículo 26 RPC no admitían más opciones que esta o que los 11 diputados quedaran integrados en Grupo Mixto). Finalmente, como era previsible, todos los diputados recurrentes, elegidos por el Partido Popular, se integraron en un único grupo parlamentario, bajo la denominación de Grupo popular, denominación que ya viene siendo la utilizada desde la VII legislatura, con lo que en la reunión de la Junta del día 3 de noviembre se superaba con creces el *quorum* de reunión que deriva del juego de los artículos 89 y 35.2 RPC.

El afirmar, como hacen los diputados recurrentes que la Junta de Portavoces no podía “convocarse lícitamente”, pues sus “miembros no habían aún sido 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 previsto en el artículo 26.4 RPC, el nuevo Parlamento no puede ejercer las funciones que le atribuye fundamentalmente el artículo 55.2 RPC si queda algún grupo parlamentario por constituir. Y esto significaría reconocer un efecto de bloqueo del órgano parlamentario que podría llegar a producirse por un número de diputados equivalente al requerido para formar un solo grupo Parlamentario, una vez constituidos en grupos parlamentarios la mayoría de los diputados.

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 catalana 13/2008, de 5 de noviembre, 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 Cataluña tras constituirse es la de investir un Presidente de la Generalitat para que el mismo pueda formar Gobierno, no es menos cierto que la misma sesión de investidura puede tenerse antes de los ocho días hábiles que concede el artículo 26.4 RPC pues el artículo 4 de la Ley catalana 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno establece que dicha sesión de investidura debe tenerse dentro del plazo de diez días desde el de la constitución del Parlamento, sin que se deba pues, si se cree oportuno, agotar dicho plazo. De hecho, así fue en las III (5 días), IV (5 días), V (8 días), VIII (6 días), IX (4 días) y X (3 días) legislaturas.

Por otro lado, ni la CE, ni el EAC, ni el RPC excluyen expresamente la posibilidad de celebrar sesiones plenarias antes del debate de investidura, pues no contienen previ-

sión alguna que indique que el Parlamento no pueda reunirse ni actuar antes de dicho debate y de la elección del Presidente. 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 XI legislatura la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Catalunya como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, declarada inconstitucional y nula por ese Alto Tribunal en su STC de 2 de diciembre de 2015, no es menos cierto que en dicha sentencia ese mismo Tribunal no cuestiona el hecho mismo de celebrar una sesión plenaria antes de la de investidura.

Por otra parte, hay que recordar que puede ser necesario convocar una sesión plenaria antes de la de investidura y antes de agotarse el plazo previsto en el artículo 26.4 RPC, por ejemplo, para validar un decreto ley si el mismo se hubiese dictado por un gobierno en funciones y la Diputación Permanente no se hubiese reunido para validarlo antes de la constitución del nuevo Parlamento. Y de igual manera podrá convocarse, llegado el caso, una sesión plenaria antes de la de investidura o de transcurrir el plazo para constituir formalmente los Grupos parlamentarios, si se pretende interponer un recurso de inconstitucionalidad contra una ley o norma con rango de ley del Estado y la espera supusiese la expiración del plazo de interposición.

Pues bien, para desarrollar estas y otras muchas funciones, como la de reconsiderar una admisión a trámite de un escrito o documento de índole parlamentario, es necesaria la intervención de la Junta de portavoces. Por tanto una interpretación del artículo 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 fijado por el artículo 26.4 RPC y paralizar así la actividad parlamentaria. Tal interpretación, también por este motivo, no está amparada ni por la letra ni por el espíritu o finalidad de las normas reglamentarias en juego.

Efectivamente, cuando el apartado 4 del artículo 26 RPC dispone que “La Junta de Portavoces está constituida por los portavoces de cada grupo parlamentario y es presidida por el Presidente del Parlamento”, esto no significa, como se ha dicho, que para estar válidamente constituida deban estar presentes todos los portavoces ni que deban estar constituidos todos los grupos parlamentarios. La expresión “*está constituida*” que utiliza este precepto y la mayoría de sus homónimos de los diferentes reglamentos de las Cámaras autonómicas está tomada del artículo 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 (en el caso catalán deben asistir uno de los secretarios del Parlamento y el secretario general y pueden hacerlo el resto de miembros de la Mesa, un representante del Gobierno y un miembro más por cada grupo parlamentario, y también puede requerirse la presencia del Presidente de cada una de las Comisiones Parlamentarias), sólo se tendrán en cuenta para cumplir el *quorum* 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, necesariamente antes de agotar el plazo de ocho días hábiles fijado por el art. 26.4 RPC) pero con la participación de 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, sin embargo, rechazaron voluntariamente, 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 sólo como asistentes con voz pero sin voto, junto con el otro grupo parlamentario que tampoco tiene representación en la Mesa.

Por otra parte, debe destacarse que en el caso que nos ocupa la función atribuida a la Junta de Portavoces por el artículo 38.3 RPC se limita a la de emitir su parecer respecto a la decisión que debe tomar, en exclusiva, la Mesa y ello aún abunda más en la no vulneración del derecho reconocido por el artículo 23 CE aducida por los recurrentes, pues no solo 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 parlamentario, se ha invitado a los diputados electos que aún no se han constituido

formalmente en Grupo Parlamentario para 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, en caso de votación no se podrían tener en cuenta los diputados que posteriormente se integrarán en dicho grupo para tomar una decisión, pues en este caso la Junta de Portavoces no tenía que adoptar ningún acuerdo sino únicamente dar su parecer sobre las solicitudes de reconsideración.

De lo expuesto, se puede concluir que la interpretación dada por los recurrentes al artículo 35.1 RPC, en el sentido que la expresión “está constituida” impide tener por lícitamente constituida la Junta de portavoces no se corresponde ni con la letra ni con el espíritu del texto reglamentario ni tampoco con la praxis del funcionamiento de la institución parlamentaria. Por el contrario, dicha expresión debe ser interpretada como sinónima de “*está formada*”, “*está integrada*” (que es la utilizada por el artículo 43 del Reglamento del Senado) o “*está compuesta*” y, por tanto, lleva a concluir que, en el caso que nos ocupa la Junta de Portavoces estaba debidamente convocada y su celebración reunía las condiciones de validez que impone el reglamento de la Cámara pudiéndose ejercer, por tanto, las funciones que le son propias, incluida la de evacuar el trámite “*oída la Junta de Portavoces*” necesario, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 38 del RPC, para adoptar, por parte de la Mesa, el acuerdo sobre la petición de reconsideración presentada el 28 de octubre de 2015 por el Grupo parlamentario de Ciudadanos y el Grupo Parlamentario Socialista a los que se adhirieron, por cierto, todos y cada uno de los diputados que posteriormente constituyeron e integraron el Grupo Popular.

Como se desprende de lo dicho hasta ahora, ni la actuación de la Presidenta al convocar la Junta de Portavoces ni la celebración de la reunión de ese órgano tenida el 3 de noviembre para dar su parecer en relación a la petición de reconsideración presentada por el Grupo parlamentario de Ciudadanos y por el Grupo Parlamentario Socialista ignora en ningún modo a los diputados que aún no se han constituido en grupo parlamentario. Todo lo contrario, respeta su facultad de agotar dicho plazo, al tiempo que para que dichos diputados puedan defender su posición en la Junta de Portavoces se les invita a designar un representante sin comprometer, en ningún modo, la elección que en un futuro se haga en relación a su representación cuando se considere oportuno constituir formalmente el Grupo parlamentario. Por tanto, ni siquiera se ha privado a los diputados aún no constituidos en Grupo parlamentario de su legítima representación y de la defensa de su posición en dicha Junta ni se les ha colocado en una posición de inferioridad en relación al resto de diputados, lesionando su derecho a desarrollar las funciones inherentes a su condición y vulnerando, en definitiva, el derecho que les reconoce el artículo 23 de la CE.

No es momento ahora de recordar las diversas teorías doctrinales en relación a la naturaleza de los Grupos parlamentarios, pues ello excedería el objeto de estas alegaciones. Sin embargo, sí interesa a esta parte destacar que, pese a que es indiscutible que desde un punto de vista estrictamente formal los Grupos parlamentarios se constituyen de modo enteramente nuevo en cada legislatura y que su real nacimiento para la vida parlamentaria exige el cumplimiento de los elementos o requisitos de carácter formal, independientemente de que de forma previa ya se cumplieran los requisitos de fondo, no faltan autores que hablan de constitución del grupo o existencia del grupo en un momento previo, por considerar que, en definitiva, los grupos parlamentarios no son más que la expresión parlamentaria 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 el 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 parlamentarios 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 para dar su opinión en relación a los dos peticiones de reconsideración formuladas a la Mesa por dos Grupos parlamentarios, no es menos cierto que sí era perfectamente posible designar un diputado elegido por el Partido Popular para que expresara la opi-



nión de sus futuros compañeros de grupo, como así ocurrió en el caso de las diversas reuniones de Mesa mantenidas hasta entonces, en que no sólo 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 diputados recurrentes, aún sin estar formalmente constituidos como grupo parlamentario, 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, en opinión de esta representación, 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 Mesa como la de la Junta de Portavoces sin la asistencia de ningún representante Popular al no estar constituidos formalmente como grupo parlamentario (pero sí los demás grupos) y no ser necesaria su concurrencia para constituir válidamente la Junta, el ofrecimiento hecho de participar mediante la designación de un representante para expresar la opinión del conjunto de los diputados que acabarían por constituirse en grupo parlamentario 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 para oír su opinión al respecto y poder tomar así un acuerdo en relación a la petición de reconsideración, como establece el artículo 38 del RPC, 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 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 las solicitudes de reconsideración.

En efecto, este artículo, que reproducen en su escrito los recurrentes, permite al grupo parlamentario que discrepe de una decisión adoptada por la mesa en ejercicio de las funciones de admisión a trámite y decisión sobre la tramitación de escritos y documentos de índole parlamentaria, solicitar a la misma su reconsideración. Pero, como dispone su apartado segundo, 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 la resolución 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 de Cataluña o la del Grupo Mixto, vulnerando entonces no sólo el derecho de los diputados integrantes de los Grupos parlamentarios 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 tenían derecho a obtener una respuesta a la misma en dicho plazo de cuatro días.

Como es fácil deducir de todo lo expuesto, 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 de la Cámara ni mucho menos que sean lesivas para el *ius in officium* de los diputados 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 (la asistencia a las reuniones de la Mesa como grupo parlamentario “*de facto*” y la presentación de su “*adhesión*” a las solicitudes de reconsideración mediante un 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.

Se adjunta copia de la convocatoria de la reunión de la Mesa del Parlamento del día 3 de noviembre de 2015 a la que se convocó formalmente a un representante de los diputados del Partido Popular para que pudiera asistir a la misma (documento núm. 1). Puede comprobarse asimismo en las actas de la Mesa aportadas como documentos 2 y 6 a nuestro anterior escrito de personación en la causa la asistencia a las reuniones de la Mesa de los días 28 de octubre y 3 de noviembre de 2015 del diputado **Josep-Enric Millo Rocher** como representante de los diputados electos del Partido Popular. También se adjunta copia de la convocatoria de la Junta de Portavoces para ser oída sobre las peticiones de reconsideración y de adhesión a las mismas dirigida al mencionado diputado (documento núm. 2) y copia del Acuerdo de la Mesa del día 27 de octubre de 2015 por el que se invita a los Grupos Parlamentarios que no tienen representación en la Mesa a poder asistir a las reuniones de la misma (documento núm. 3).

Finalmente, también se adjunta copia del escrito de adhesión a las solicitudes de reconsideración firmado por todos los diputados electos del Partido Popular en condición de miembros de ese grupo parlamentario con el membrete de “*Grupo Parlamentario Popular de Cataluña*” (documento núm. 4), así como la notificación al diputado Josep-Enric Millo Rocher del acuerdo adoptado por la Mesa el día 3 de noviembre de 2015 por el que se desestimaron las solicitudes de reconsideración y la adhesión presentada por los diputados electos del Partido Popular (documento núm. 5).

Por todo lo expuesto, al Tribunal Constitucional,

#### Solicitan

Que teniendo por presentado el presente escrito en tiempo y forma, con los documentos adjuntos, se sirva admitirlos y tenga por formuladas las alegaciones de esta parte en relación al Recurso de Amparo **núm. 6207-2015**, promovido por Diputados del Partido Popular en el Parlamento de Cataluña, contra los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Catalunya de 27 y 28 de octubre y de 3 de noviembre de 2015; así como el Acuerdo de la Presidenta del Parlamento de Cataluña de 2 de noviembre de 2015 y, en su momento, previos los trámites pertinentes, se dicte sentencia por la que se inadmita o se deniegue, en su caso, el amparo solicitado.

Barcelona para Madrid, a 8 de enero de 2016

Antoni Bayona Rocamora, Esther Andreu i Fornós, Miquel Palomares Amat, letrados del Parlamento de Cataluña

---

4.90. Règim interior

4.90.15. Contractació

#### **Contractació del subministrament de paper per al Parlament de Catalunya per al període comprès entre el gener del 2016 i el desembre del 2017 en virtut de l'Acord marc de subministrament de paper per a impressió i escriptura de la Generalitat 2011/1**

620-00001/11

FORMALITZACIÓ DEL CONTRACTE

#### **Anunci**

pel qual es fa pública la formalització del contracte del subministrament de paper per al Parlament de Catalunya per al període comprès entre el gener del 2016 i el desembre del 2017 en virtut de l'Acord marc de subministrament de paper per a impressió i escriptura de la Generalitat 2011/1 (exp. 620-00001/11).

D'acord amb el que estableix l'article 154 del text refós de la Llei de contractes del sector públic (TRLCSP) aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, del 14 de novembre, es fa pública la formalització d'aquest contracte.

Sistema de licitació: contracte derivat d'un acord marc (art. 198.4 TRLCSP).

Expedient: 620-00001/11.

Objecte: adquisició per part del Parlament de Catalunya de paper sobre la base de l'estimació següent:

Lot 1: «Paper de fibra reciclada»

- 7.500 paquets de paper DIN A4 de 80 g. de fibra reciclada
- 275 paquets de paper DIN A3 de 80 g. de fibra reciclada

Lot 2: «Paper de fibra verge»

- 1.000 paquets de paper DIN A4 de 75 g. de fibra verge
- 275 paquets de paper DIN A3 de 75 g. de fibra verge

Les quantitats previstes no impliquen cap compromís per part del Parlament de Catalunya d'adquirir aquest nombre de paquets, i, a més, es reserva la facultat de sol·licitar-ne menys o més, sempre que no se superi el pressupost màxim de licitació de cada lot, ja que les quantitats indicades són orientatives i la compra efectiva es farà en funció de les necessitats de la cambra al llarg de la durada del contracte (art. 9.3.a TRLCSP).

Lot 1: «Paper de fibra reciclada»

*Empresa adjudicatària:* Office Depot, SL.

*Import d'adjudicació:* Preu unitari de 2,07 € (IVA no inclòs) per al DIN A4 i de 4,14 € (IVA no inclòs) per al DIN A3.

L'adjudicació estableix un preu unitari per a cadascun dels diferents tipus de paquet de paper. La compra efectiva és una mera estimació i, en cap cas, podrà superar l'import màxim de licitació per lot.

*Durada del contracte:* vint-i-quatre mesos.

*Inici d'execució del contracte:* 1 de gener de 2016.

*Data de formalització del contracte:* 31 de desembre de 2015.

Lot 2: «Paper de fibra verge»

*Empresa adjudicatària:* Canon España, SA

*Import d'adjudicació:* Preu unitari de 2,20 € (IVA no inclòs) per al DIN A4 i de 4,50 € (IVA no inclòs) per al DIN A3.

L'adjudicació estableix un preu unitari per a cadascun dels diferents tipus de paquet de paper. La compra efectiva és una mera estimació i, en cap cas, podrà superar l'import màxim de licitació per lot.

*Durada del contracte:* vint-i-quatre mesos.

*Inici d'execució del contracte:* 1 de gener de 2016.

*Data de formalització del contracte:* 31 de desembre de 2015.

Palau del Parlament, 19 de gener de 2016

Pere Sol i Ordis, secretari general

---

#### 4.95. Altres informacions

##### **Credencial del diputat Fabian Mohedano Morales**

PRESENTACIÓ

Reg. 3202 / Coneixement: Presidència del Parlament, 20.01.2016

##### **Credencial de diputado autonómico**

Don Carlos Granados Pérez, Presidente de la Junta Electoral Central, expido la presentada credencial expresiva de que ha sido designado diputado del Parlamento de Cataluña Don Fabián Mohedano i Morales

por estar incluido en la lista de candidatos presentada por Junts pel Sí a las elecciones al Parlamento de Cataluña de 27 de septiembre de 2015, en sustitución, por renuncia, de Don Artur Mas i Gavarró.

A los efectos de su presentación en el Parlamento de Cataluña, expido la presente en Madrid, a 18 de enero de 2016.

Carlos Granados Pérez, Presidente de la Junta Electoral Central

---