



# BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XI legislatura · segon període · número 189 · dimecres 20 de juliol de 2016

## TAULA DE CONTINGUT

---

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

#### 1.10. Acords i resolucions

Resolució 252/XI del Parlament de Catalunya, sobre la presència de menors en situació de desemparament a Barcelona

250-00366/11

Adopció

5

Resolució 253/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'adequació dels hospitals infantils

250-00375/11

Adopció

5

Resolució 254/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'elaboració de pressupostos desagregats per tram d'edat i conceptes

250-00390/11

Adopció

6

### 3. Tramitacions en curs

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

##### 3.01.01. Projectes de llei

Projecte de llei de modificació de la Llei 6/1998, del 13 de maig, de regulació del funcionament de les seccions de crèdit de les cooperatives

200-00008/11

Pròrroga del termini per a proposar compareixences

7

##### 3.01.02. Proposicions de llei

Proposició de llei de regulació dels règims d'inelegibilitat i d'incompatibilitats i dels conflictes d'interessos dels diputats i diputades del Parlament de Catalunya

202-00009/11

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

7

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

7

Proposició de llei de modificació del text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, del 24 de desembre

202-00022/10

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

7

Proposició de llei d'accés als llibres de text per mitjà d'un sistema de préstec

202-00032/11

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a la totalitat

8

Proposició de llei integral contra totes les formes d'odi i discriminació

202-00033/11

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a la totalitat

8

Proposició de llei de mesures urgents per a millorar la qualitat en la prestació de serveis relatius a l'autonomia personal i a l'atenció a les persones en situació de dependència

202-00036/11

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a la totalitat

8

Proposició de llei de mesures urgents per al millorament de la qualitat en la prestació de serveis sanitaris i sociosanitaris 202-00037/11 Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a la totalitat	8
---	---

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

#### **3.10.25. Propostes de resolució**

Proposta de resolució sobre l'Escola Mar Nova, de Premià de Mar 250-00508/11 Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	9
--	---

Proposta de resolució sobre la persecució dels crims del franquisme 250-00530/11 Tramesa a la Comissió	9
Termini de presentació d'esmenes	9

#### **3.15. Mocions subsegüents a interpellacions**

Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre l'inici del curs escolar 2016-2017 302-00064/11 Presentació: GP C's	9
---	---

Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre la política energètica 302-00065/11 Presentació: GP SOC	10
---	----

Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre l'Agència Europea del Medicament 302-00066/11 Presentació: GP JS	11
--	----

Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre la política aeroportuària de l'Estat espanyol i AENA i la seva incidència en els problemes recents de Vueling 302-00067/11 Presentació: GP JS	13
---	----

Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre el treball autònom 302-00068/11 Presentació: GP C's	13
---	----

Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre la futura banca pública catalana i l'Institut Català de Finances 302-00069/11 Presentació: GP CUP-CC	14
--	----

Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre la creació d'estructures administratives, fiscals i financeres 302-00070/11 Presentació: GP PPC	15
---	----

Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre el sistema de protecció a la infància 302-00071/11 Presentació: GP CSP	16
--	----

### **4. Informació**

#### **4.40. Acords, resolucions i comunicacions dels òrgans del Parlament**

Delegació de funcions de la presidenta del Parlament 246-00002/11 Resolució	18
---	----

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

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

Recurs d'empara 6205-2015, interposat pel Grup Parlamentari de Ciutadans contra els acords de la Mesa del Parlament de Catalunya del 27 d'octubre i del 3 de novembre de 2015 383-00001/11 Sentència del Tribunal Constitucional	18
--	----

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

383-00002/11

Sentència del Tribunal Constitucional

44

Recurs d'empara 6207-2015, interposat pel Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya contra els acords de la Mesa del Parlament de Catalunya del 27 d'octubre i del 3 de novembre de 2015

383-00003/11

Sentència del Tribunal Constitucional

71

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, SL

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

1.10. Acords i resolucions

**Resolució 252/XI del Parlament de Catalunya, sobre la presència de menors en situació de desemparament a Barcelona**

250-00366/11

**ADOPCIÓ**

Comissió de la Infància, sessió 6, 12.07.2016, DSPC-C 177

La Comissió de la Infància, en la sessió tinguda el dia 12 de juliol de 2016, ha debatut el text de la Proposta de resolució sobre la presència de menors en situació de desemparament a Barcelona (tram. 250-00366/11), presentada pel Grup Parlamentari Socialista, i les esmenes presentades pel Grup Parlamentari de Junts pel Sí (reg. 29465).

Finalment, d'acord amb l'article 165 del Reglament, ha adoptat la següent

**Resolució**

El Parlament de Catalunya insta el Govern a:

a) Incrementar, de manera significativa i amb caràcter urgent, el nombre de places dels centres residencials d'acció educativa (CRAE) i dels centres residencials d'educació intensiva (CREI) de què disposa la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

b) Instar la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència a iniciar amb urgència el procés d'identificació dels menors detectats en diversos barris de la ciutat de Barcelona amb problemes de desemparament i consum de cola, per tal d'establir un pla individual de treball integral i valorar si s'han de derivar a un CREI.

c) Facilitar als menors afectats els recursos econòmics, educatius, ocupacionals i residencials necessaris per a llur integració social.

d) Crear una comissió de seguiment en què hi hagi representats tots els actors implicats (educadors socials, administracions i entitats socials) per tal de cercar una estratègia d'acció coordinada i compartida per a afrontar aquestes situacions.

e) Iniciar contactes amb el Govern del Marroc per a establir convenis de col·laboració que afrontin la situació d'aquests infants i joves de manera compartida.

Palau del Parlament, 12 de juliol de 2016

La secretària de la Comissió, Eva Martínez Morales; la presidenta de la Comissió, Montserrat Palau Vergés

**Resolució 253/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'adequació dels hospitals infantils**

250-00375/11

**ADOPCIÓ**

Comissió de la Infància, sessió 6, 12.07.2016, DSPC-C 177

La Comissió de la Infància, en la sessió tinguda el dia 12 de juliol de 2016, ha debatut el text de la Proposta de resolució sobre l'adequació dels hospitals infantils (tram. 250-00375/11), presentada pel Grup Parlamentari de Ciutadans, i les esmenes presentades pel Grup Parlamentari de Catalunya Sí que es Pot (reg. 27634) i pel Grup Parlamentari de Junts pel Sí (reg. 29466).

Finalment, d'acord amb l'article 165 del Reglament, ha adoptat la següent

### **Resolució**

El Parlament de Catalunya insta el Govern a:

a) Adoptar mesures per a afavorir els canals d'informació entre el personal hospitalari i els infants hospitalitzats i llurs familiars, i facilitar formació específica als professionals perquè puguin mantenir interaccions positives amb els pacients, amb la intenció de reduir l'alteració emocional dels infants hospitalitzats.

b) Potenciar l'atenció psicopedagògica per mitjà d'aules hospitalàries i incorporar els pares en la valoració de la por i l'estrès, ja que l'estrès dels pares pot afectar el de llurs fills hospitalitzats.

c) Promoure que els centres i les àrees d'atenció pediàtrica disposin d'elements per a l'ambientació infantil, i que en els serveis amb atenció a infants i a adults es vetlli perquè l'entorn es pugui adaptar a les persones ateses en cada moment i perquè l'atenció a infants es faci amb l'utilatge i els procediments específics adequats.

d) Elaborar un material adequat per a infants i un altre per a adolescents, perquè se'ls pugui lliurar quan arribin a l'hospital, amb informació sobre llurs drets i deures en l'estada hospitalària.

Palau del Parlament, 12 de juliol de 2016

La secretària de la Comissió, Eva Martínez Morales; la presidenta de la Comissió, Montserrat Palau Vergés

---

### **Resolució 254/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'elaboració de pressupostos desagregats per tram d'edat i conceptes**

250-00390/11

#### **ADOPCIÓ**

Comissió de la Infància, sessió 6, 12.07.2016, DSFC-C 177

La Comissió de la Infància, en la sessió tinguda el dia 12 de juliol de 2016, ha debatut el text de la Proposta de resolució sobre l'elaboració de pressupostos desagregats per al tram d'edat de zero a disset anys (tram. 250-00390/11), presentada pel Grup Parlamentari de Catalunya Sí que es Pot, i les esmenes presentades pel Grup Parlamentari de Junts pel Sí (reg. 29467).

Finalment, d'acord amb l'article 165 del Reglament, ha adoptat la següent

### **Resolució**

El Parlament de Catalunya insta el Govern a:

a) Tenir desenvolupada, al final del desembre del 2016, una metodologia que permeti calcular la despesa del sector públic de la Generalitat en infància, i poder-la aplicar als pressupostos a partir del 2017.

b) Fer públics, a partir del 2017, els pressupostos executats desagregats per tram d'edat i conceptes, de manera que sigui possible fer un seguiment dels compromisos presos.

c) Acordar *a priori* uns paràmetres equivalents per a cada concepte, de manera que es puguin establir comparatives.

Palau del Parlament, 12 de juliol de 2016

La secretària de la Comissió, Eva Martínez Morales; la presidenta de la Comissió, Montserrat Palau Vergés

---

3. Tramitacions en curs

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

3.01.01. Projectes de llei

**Projecte de llei de modificació de la Llei 6/1998, del 13 de maig, de regulació del funcionament de les seccions de crèdit de les cooperatives**

200-00008/11

PRÒRROGA DEL TERMINI PER A PROPOSAR COMPAREIXENCES

Sol·licitud: GP JS (reg. 33393).

Pròrroga: atesa la tramitació d'urgència acordada, 2 dies hàbils (del 22.07.2016 al 25.07.2016).

Finiment del termini: 26.07.2016; 12:00 h.

---

3.01.02. Proposicions de llei

**Proposició de llei de regulació dels règims d'inelegibilitat i d'incompatibilitats i dels conflictes d'interessos dels diputats i diputades del Parlament de Catalunya**

202-00009/11

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

Sol·licitud: GP JS; GP C's (reg. 33164; 33291).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 22.07.2016; 12:00 h.

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

Sol·licitud: GP C's; GP PPC; GP JS (reg. 33435; 33457; 33466).

Pròrroga: 1 dia hàbil; última.

Finiment del termini: 25.07.2016; 12:00 h.

---

**Proposició de llei de modificació del text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, del 24 de desembre**

202-00022/10

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

Sol·licitud: GP JS; GP C's; GP PPC (reg. 31922; 31925; 32115).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 20.07.2016 al 25.07.2016).

Finiment del termini: 26.07.2016; 12:00 h.

---

**Proposició de llei d'accés als llibres de text per mitjà d'un sistema de préstec**

202-00032/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES A LA TOTALITAT

Sol·licitud: GP JS (reg. 33165).

Pròrroga: 2 dies hàbils (del 21.07.2016 al 22.07.2016).

Finiment del termini: 25.07.2016; 12:00 h.

---

**Proposició de llei integral contra totes les formes d'odi i discriminació**

202-00033/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES A LA TOTALITAT

Sol·licitud: GP JS; GP C's (reg. 33166; 33292).

Pròrroga: 2 dies hàbils (del 21.07.2016 al 22.07.2016).

Finiment del termini: 25.07.2016; 12:00 h.

---

**Proposició de llei de mesures urgents per a millorar la qualitat en la prestació de serveis relatius a l'autonomia personal i a l'atenció a les persones en situació de dependència**

202-00036/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES A LA TOTALITAT

Sol·licitud: GP JS (reg. 33167).

Pròrroga: 2 dies hàbils (del 21.07.2016 al 22.07.2016).

Finiment del termini: 25.07.2016; 12:00 h.

---

**Proposició de llei de mesures urgents per al millorament de la qualitat en la prestació de serveis sanitaris i socio-sanitaris**

202-00037/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES A LA TOTALITAT

Sol·licitud: GP JS; GP PPC (reg. 32217; 32383).

Pròrroga: 5 dies hàbils (del 22.07.2016 al 28.07.2016).

Finiment del termini: 29.07.2016; 12:00 h.

---



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

3.10.25. Propostes de resolució

**Proposta de resolució sobre l'Escola Mar Nova, de Premià de Mar**

250-00508/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP JS (reg. 33181).

Pròrroga: atesa la tramitació d'urgència acordada, 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 22.07.2016; 12:00 h.

---

**Proposta de resolució sobre la persecució dels crims del franquisme**

250-00530/11

TRAMESA A LA COMISSIÓ

Comissió competent: Comissió de Justícia.

Acord: Mesa del Parlament, escoltada la Junta de Portaveus, 19.07.2016.

TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Termini: atesa la tramitació d'urgència extraordinària acordada, 2 dies hàbils.

Finiment del termini: 25.07.2016; 12:00 h.

Acord: Mesa del Parlament, 19.07.2016.

---

3.15. Mocions subsegüents a interpellacions

**Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre l'inici del curs escolar 2016-2017**

302-00064/11

PRESENTACIÓ: GP C'S

Reg. 33371 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.07.2016

**A la Mesa del Parlament**

Carlos Carrizosa Torres, portaveu, Sonia Sierra Infante, diputada del Grup Parlamentari de Ciutadans, d'acord amb el que estableix l'article 158 del Reglament del Parlament, presenten la següent moció, subsegüent a la Interpellació al Govern sobre l'inici del curs escolar 2016-2017 (tram. 300-00074/11).

**Moció**

El Parlament de Catalunya insta el Govern de la Generalitat, i en concret al Departament d'Ensenyament, a

1. Fer les assignacions de places a docents interins de tal manera que el 31 de juliol de cada any aquest procés estigui definitivament tancat i, així, docents i centres puguin programar adequadament l'inici del curs escolar.

2. Redactar de forma anual un informe detallat dels mòduls prefabricats (comunament coneguts com a «barracots») existents fent constar els centres concrets, el nombre de barracots a cada centre i la quantitat d'alumnes afectats. L'informe corresponent al curs 2016-2017 haurà de ser lliurat abans del 31 d'octubre de 2016.

3. Fer efectiu en el termini de quatre anys un pla per a l'eliminació gradual dels barracots, detallant i concretant cada cas i territorialment que assegurí que en quatre anys quedaran eliminats i només es faran servir com a mesura extraordinària en situacions molt concretes i per un període de temps molt limitat, que en cap cas superi dos cursos acadèmics.

4. Redactar de forma anual un informe detallat que especifiqui quines unitats estan per sobre de les ràtios, amb indicació de quins centres estan afectats, quins cursos i quants alumnes. L'informe corresponent al curs 2016-2017 haurà de ser lliurat abans del 31 d'octubre de 2016.

5. Garantir que en un termini de dos anys les ràtios seran sempre de 25 alumnes o menys a infantil de segon cicle i primària, i de 30 alumnes o menys a secundària obligatòria.

6. Habilitar cada any una partida pressupostària oberta i ampliable per assegurar que les anteriors mesures podran fer-se efectives.

Palau del Parlament, 15 de juliol de 2016

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

---

### **Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre la política energètica**

302-00065/11

PRESENTACIÓ: GP SOC

Reg. 33396 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.07.2016

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

Eva Granados Galiano, portaveu, Jordi Terrades i Santacreu, diputat del Grup Parlamentari Socialista, d'acord amb el que estableix l'article 158 del Reglament del Parlament, presenten la següent moció, subsegüent a la Interpellació al Govern sobre la política energètica (tram. 300-00077/11).

#### **Moció**

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

1. Presentar, en un termini no superior a tres mesos, les bases al Pacte Nacional per a la Transició energètica que tingui presents els següents objectius:

a. Desplegar programes d'estalvi i eficiència energètica a nivell residencial, industrial i mobilitat, i que com mínim es plantegi la millora de l'eficiència en un 2% anual per tal de poder assolir una disminució del 50% del consum final d'energia l'any 2050.

b. Assegurar el subministrament energètic garantint la qualitat i la fiabilitat, a preus assumibles.

c. Que desenvolupi el màxim potencial de les energies renovables per a disminuir la dependència exterior, per tal que l'any 2030 es pugui assolir el 70% de participació de les energies renovables en la generació elèctrica per poder arribar el 100% l'any 2050.

d. Reduir la dependència dels combustibles fòssils, sobretot en l'àmbit del transport rodat i dels ports de mercaderies i esportius catalans.

e. Reconèixer la importància de l'economia circular.

f. Reconèixer el dret fonamental de l'accés a l'energia i defensa dels drets dels consumidors i reduir la precarietat energètica que afecta a una part de la ciutadania desenvolupant un marc legal de cobertura social sobre un servei mínim de subministrament d'energia (gas i electricitat).

g. Fomentar la cultura energètica i la participació ciutadana en aquest àmbit.

h. Incorporar els principis de transparència i avaluació anual en la governança del Pacte.

2. Impulsar la modernització de les xarxes de distribució, els sistemes avançats de gestió de consums, així com la generació distribuïda i les xarxes tancades.

3. Presentar, en el termini de 6 mesos, un pla de desplegament del cotxe elèctric a Catalunya i de solució al principal problema que és el de punts de càrrega, que incorpori com a objectiu que el 100% de la flota pública de la Generalitat sigui elèctrica l'any 2030.

4. Presentar, en el termini de 6 mesos, un Pla de rehabilitació d'habitatges que prioritzi l'accessibilitat i l'eficiència energètica d'edificis i habitatges amb aprofitament d'energia renovable i que cobreixi la necessitat d'actuació sobre un mínim de 20.000 habitatges anuals.

5. Presentar, en un termini de 6 mesos, un Pla de rehabilitació energètica dels edificis públics amb aprofitament d'energia renovable que amb caràcter anual fixi com a objectiu el 3% de la superfície dels edificis administratius de la Generalitat de Catalunya.

6. Instar el Govern de l'Estat a implantar un calendari de tancament de les centrals nuclears amb 40 anys de vida, preveient la solució a l'emmagatzematge i gestió dels residus garantint la solvència dels criteris tècnics i de seguretat.

Palau del Parlament, 18 de juliol de 2016

Eva Granados Galiano, portaveu; Jordi Terrades i Santacreu, diputat, GP SOC

---

### **Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre l'Agència Europea del Medicament**

302-00066/11

PRESENTACIÓ: GP JS

Reg. 33399 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.07.2016

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

Marta Rovira i Vergés, portaveu del Grup Parlamentari de Junts pel Sí, d'acord amb el que estableix l'article 158 del Reglament del Parlament, presenta la següent moció, subsegüent a la Interpellació al Govern sobre l'Agència Europea del Medicament (tram. 300-00078/11).

#### **Moció**

Dins de l'economia catalana, el sector salut té una posició capdavantera en termes de generació de valor afegit i ocupació, n'és un dels motors econòmics, i s'ha convertit els darrer anys en un dels sectors més innovadors i amb més potencial exportador i d'atracció de capital. És el tercer sector més important a Catalunya quant a pes econòmic i el segon pel que fa a generació d'ocupació.

Es tracta d'un sector dinàmic, amb gran capacitat de generació de coneixement en àmbits com la recerca biomèdica, el desenvolupament de tecnologies aplicades a l'atenció i la diagnòsi, la innovació farmacèutica, així com les transformacions en els processos assistencials desenvolupats pels professionals. El coneixement garanteix el progrés del sector sanitari i arrossega a altres sectors econòmics que hi interactuen.

El sector salut és també el segon sector que més despesa destina a innovació tecnològica, sobretot les empreses de productes farmacèutics. Catalunya concentra gairebé el 30% del sector salut innovador de l'Estat espanyol. En aquest sentit, el sector salut patenta més a Catalunya que a la resta de l'Estat espanyol, especialment en el subsector farmacèutic.

Tot això ha fet que Catalunya hagi esdevingut un centre referència en l'àmbit salut amb reconegut prestigi internacional.

L'any 1992, durant la presidència espanyola de la UE i aprofitant la projecció dels Jocs Olímpics, ja es va presentar la candidatura de Barcelona per esdevenir la seu de l'EMA (European Medicines Agency). Desafortunadament, la forta pressió dels diplomàtics i del govern del Regne Unit va fer que la candidatura de Londres fos finalment la guanyadora. Des de 1993, l'EMA ha tingut la seva seu a Londres i ha anat ampliant les seves funcions i el personal fins arribar a gairebé 900 persones, altament qualificades, que hi treballen actualment.

El passat 6 de juliol, l'EMA va realitzar un comunicat en el que informava que el funcionament de la institució no es veuria afectat pels resultats del referèndum del Regne Unit sobre la sortida d'aquest Estat de la Unió europea. D'altra banda, el comunicat senyalava la inexistència d'antecedents sobre el procediment que se seguiria per gestionar aquesta sortida i que, per tant, s'estava a l'espera de la decisió que prendrien els estats membres. En aquest comunicat també es valorava positivament l'interès expressat per alguns estats membres per acollir la seu de l'agència però senyalaven que la decisió de la ubicació quedava, altra vegada, en mans d'un acord comú entre els representants dels estats membres.

Ja són diverses les ciutats europees que han expressat l'interès per a ser la futura seu de l'EMA. Considerant que Catalunya, i especialment la seva capital, presenta una sèrie de trets que la fan idònia i atractiva per esdevenir seu d'un organisme multilateral com l'EMA, el Govern de la Generalitat de Catalunya vol tornar a impulsar la candidatura de Barcelona com a seu de l'EMA. És per això que el passat 28 de juny es va aprovar la creació d'una comissió integrada pels Departaments de la Vicepresidència, i d'Economia i Hisenda, de Salut, d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència i d'Empresa i Coneixement.

De les 26 agències de la Unió Europea, l'EMA és de les més potents donat el seu impacte sobre la salut pública i la gestió, evolució i autorització de la innovació terapèutica, que promou el coneixement científic fomentant la recerca biomèdica en tots els àmbits. Però evidentment, comptar amb una agència com l'EMA també té impactes importants sobre la ciutat i el país que l'acull. Es tracta d'impactes indirectes però gens menyspreables, com ara l'activitat econòmica que genera l'arribada d'experts de tota Europa per participar en les comissions de l'agència, la presència de delegacions de la indústria farmacèutica, o la projecció internacional de la ciutat i el país que acull l'agència.

Per aquests motius,

1) El Parlament de Catalunya reconeix la importància estratègica que té l'Agència Europea del Medicament pel conjunt del país i insta el Govern de la Generalitat a impulsar la candidatura perquè Barcelona aculli la seu d'aquesta Agència.

2) El Parlament de Catalunya insta el Govern de la Generalitat a treballar conjuntament amb la resta d'administracions públiques, en especial l'Ajuntament de Barcelona, en l'impuls d'aquesta candidatura i a sumar-hi el màxim de representants de la societat civil, agents socials, universitats, centres i instituts de recerca, xarxa hospitalària, indústria farmacèutica i col·legis professionals.

3) El Parlament de Catalunya sol·licita al Govern de la Generalitat que insti el Govern de l'Estat espanyol a efectuar totes les gestions que li corresponen per a defensar Barcelona com a seu de l'Agència Europea del Medicament.

Palau del Parlament, 18 de juliol de 2016  
Marta Rovira i Vergés, portaveu GP JS

---

**Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre la política aeroportuària de l'Estat espanyol i AENA i la seva incidència en els problemes recents de Vueling**

302-00067/11

PRESENTACIÓ: GP JS

Reg. 33400 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.07.2016

**A la Mesa del Parlament**

Marta Rovira i Vergés, portaveu del Grup Parlamentari de Junts pel Sí, d'acord amb el que estableix l'article 158 del Reglament del Parlament, presenta la següent moció, subsegüent a la Interpellació al Govern sobre la política aeroportuària de l'Estat espanyol i AENA i la seva incidència en els problemes recents de Vueling (tram. 300-00079/11).

**Moció**

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

1 - Reclamar al Govern de l'Estat el traspàs de la titularitat dels Aeroports del Prat, Girona, Reus i Sabadell a la Generalitat de Catalunya, i que aquests siguin gestionats per consorcis de majoria pública, participat en el seu òrgan rector per la Generalitat de Catalunya, les administracions locals concernides i els agents econòmics i socials més representatius.

2. Reclamar al Govern de l'Estat la derogació, o modificació, d'aquells Convenis o Tractats amb altres estats que atorguen la posició predominant o que inclouen l'aeroport de Madrid com a única destinació possible, en detriment d'altres aeroports com és el cas de l'aeroport de Barcelona.

3. Aprovar i presentar al Parlament, durant el 2017, el Pla Estratègic d'Aeroports de Catalunya 2017-2030 i la creació del centre de monitoratge d'aeròdroms i heliports.

Palau del Parlament, 18 de juliol de 2016

Marta Rovira i Vergés, portaveu GP JS

---

**Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre el treball autònom**

302-00068/11

PRESENTACIÓ: GP C'S

Reg. 33402 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.07.2016

**A la Mesa del Parlament**

Carlos Carrizosa Torres, portaveu, Laura Vílchez Sánchez, diputada del Grup Parlamentari de Ciutadans, d'acord amb el que estableix l'article 158 del Reglament del Parlament, presenten la següent moció, subsegüent a la Interpellació al Govern sobre el treball autònom (tram. 300-00075/11).

**Moció**

El Parlament de Catalunya insta el Govern de la Generalitat a

1. Implementar un programa d'ajudes en el pagament de les quotes per part dels autònoms que s'acullin o s'hagin acollit als incentius i mesures estatals del treball autònom, per tal de complementar i allargar durant un any addicional la tarifa plana que atorga el Govern d'Espanya. Així, les ajudes en el pagament de quotes passarien dels sis mesos actuals fins als divuit.

2. Posar en marxa, en el marc del Servei d'Ocupació de Catalunya, programes de relleu generacional, per tal que els treballadors que es trobin a l'atur (i preferentment

dos col·lectius: aquells que tinguin entre 45 i 55 anys i aquells que siguin caps de família monoparentals) puguin continuar treballant amb aquells negocis que regenten persones properes a la jubilació.

Per tal de fer possible aquests programes,

a) Adoptar mesures, mitjançant crèdits tous de l'Institut Català de Finances, per fer possible el finançament dels traspassos d'aquests negocis.

b) Bonificar, en un mínim del 95%, l'impost de transmissions patrimonials i l'impost d'actes jurídics documentats relatius a aquestes operacions.

3. Posar en marxa, en el marc del Servei d'Ocupació de Catalunya, programes de substitucions dels treballadors autònoms que es trobin de baixa per incapacitat temporal, permisos de maternitat/paternitat i baixes per accident laboral, donant preferència a dos col·lectius: aquells que tinguin entre 45 i 55 anys i aquells que siguin caps de família monoparentals. Per tal de fer efectiu aquest programa, el SOC crearà una base de dades amb els perfils més adients per a aquestes substitucions.

4. Revisar els programes *Consolida't* i *Catalunya Emprèn* amb l'objectiu de fer-los més accessibles i de més qualitat, així com millorar la gestió d'aquests dos programes i la fluïdesa de les relacions entre aquests i les seves entitats col·laboradores.

5. Constituir durant el setembre de 2016 el Consell Català del Treball Autònom, de forma improrrogable.

Palau del Parlament, 18 de juliol de 2016

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

### **Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre la futura banca pública catalana i l'Institut Català de Finances**

302-00069/11

PRESENTACIÓ: GP CUP-CC

Reg. 33403 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.07.2016

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

Mireia Boya e Busquet, presidenta, Eulàlia Reguant i Cura, portaveu adjunta del Grup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular - Crida Constituent, d'acord amb el que estableix l'article 158 del Reglament del Parlament, presenten la següent moció, subsegüent a la Interpellació al Govern sobre la futura banca pública catalana i l'Institut Català de Finances (tram. 300-00076/11).

#### **Moció**

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

1. Dur a terme les accions necessàries per a transformar, a tots els efectes, l'Institut Català de Finances en la banca pública d'inversions de Catalunya amb l'objectiu de facilitar líquid a l'economia productiva i l'economia social i solidària catalana, en un termini de 5 mesos. Aquest banc públic d'inversió ha d'estar sota control democràtic i ha de treballar amb independència de la banca privada.

2. Reclamar a l'Institut de Finances de Catalunya que, en coordinació amb el propi govern, elabori un projecte empresarial i de viabilitat per a l'impuls d'una Banca Pública de Catalunya de visió generalista, en un termini de 5 mesos, que tingui en compte:

a) Que ha de ser finançada fonamentalment amb els estalvis de la ciutadania, i en conseqüència controlada democràticament.

b) Que ha de tenir com a objectius:

– el finançament dels projectes de ciutadans i ciutadanes i de les administracions públiques;

– la dedicació de l'activitat bancària al bé comú.

c) Que ha de regir-se pels principis de la banca ètica.

3. Crear una comissió d'experts, tan catalans com estrangers, que en el marc del debat constituent, acompanyi el debat sobre la creació d'una Banca Pública de Catalunya.

4. Promoure els principis, valors i objectius de la banca ètica i cooperativa a Catalunya.

5. A exigir al govern espanyol el traspàs de tots els béns immobles actualment propietat de la SAREB per a ser gestionats per la banca pública de Catalunya.

Palau del Parlament, 18 de juliol de 2016

Mireia Boya e Busquet, presidenta; Eulàlia Reguant i Cura, portaveu adjunta,  
GP CUP-CC

---

### **Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre la creació d'estructures administratives, fiscals i financeres**

302-00070/11

PRESENTACIÓ: GP PPC

Reg. 33409 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.07.2016

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

Josep Enric Millo i Rocher, portaveu, Santi Rodríguez i Serra, portaveu adjunt del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, d'acord amb el que estableix l'article 158 del Reglament del Parlament, presenten la següent moció, subsegüent a la Interpellació al Govern sobre la creació d'estructures administratives, fiscals i financeres (tram. 300-00080/11).

#### **Moció**

1. El Parlament de Catalunya manifesta el seu compromís i ple respecte amb l'ordenament jurídic i l'Estat de Dret, pel que, necessàriament, tota l'activitat parlamentària s'ha d'ajustar al marc constitucional i estatutari del que emanen els poders i la legitimitat de la Cambra.

2. El Parlament de Catalunya, d'acord amb la sentència del Tribunal Constitucional que anul·la les disposicions de la Llei 3/2015, de l'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives que instaven a crear les anomenades estructures d'estat i amb allò expressat pel Consell de Garanties Estatutàries en el seu Dictamen 3/2015, de 26 de febrer, insta el Govern de la Generalitat a no desenvolupar cap tipus d'iniciativa política, jurídica o social, que tingui com a objectiu desenvolupar o exercir competències que no li són pròpies d'acord amb l'Estatut d'Autonomia.

3. El Parlament de Catalunya insta el Govern de la Generalitat a informar a la Cambra, en el termini d'un mes, de les actuacions que s'hagin posat en marxa per a desenvolupar les disposicions de la Llei 3/2015, de l'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives relatives a les anomenades estructures d'estat anul·lades pel Tribunal Constitucional, així mateix s'insta el Govern a aturar-les i deixar sense efectes els acords adoptats des de l'entrada en vigor de la llei que han tingut com a objectiu desenvolupar les disposicions anul·lades recentment.

Palau del Parlament, 18 de juliol de 2016

Josep Enric Millo i Rocher, portaveu; Santi Rodríguez i Serra, portaveu adjunt,  
GP PPC

---

## **Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre el sistema de protecció a la infància**

302-00071/11

PRESENTACIÓ: GP CSP

Reg. 33410 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 19.07.2016

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

Joan Coscubiela Conesa, portaveu, Gemma Lienas Massot, portaveu adjunta del Grup Parlamentari de Catalunya Sí que es Pot, d'acord amb el que estableix l'article 158 del Reglament del Parlament, presenten la següent moció, subsegüent a la Interpellació al Govern sobre el sistema de protecció a la infància (tram. 300-00073/11).

### **Moció**

El Parlament insta al Govern a:

En relació al procés de desemparament:

1) Elaborar, en el termini de 3 mesos, un protocol d'actuació perquè els EAIA el facin servir quan hagin d'intervenir en un nucli familiar per tal d'elaborar un informe de la situació.

En l'esmentat protocol hi ha de constar: història familiar, derivació i discussió del cas amb els equips d'atenció primària, nombre d'entrevistes realitzades, dates i persones a qui s'ha entrevistat, avaluació a partir d'una eina de cribratge consensuada, determinar altres eines que es poden fer servir (evitant la utilització de tècniques en situació artificial), opinió del menor, motius del desemparament i si existeix família extensa que se'n faci càrrec, factors de risc i proves aportades (excepte en els casos que exigeixin celeritat), proposta d'actuació i, en cas que sigui de desemparament, règim de vistes.

2) Establir com a vinculants per a les resolucions els informes escolars, mèdics, psicològics, aliens a l'EAIA.

3) En els casos de desemparament per manca de recursos econòmics de unitat familiar explicar el conjunt de mesures preses prèviament.

4) Elaborar plans de millora per a la família intel·ligibles, tangibles, realitzables i vinculants, de manera que, quan s'assoleixin els objectius, es puguin recuperar les criatures. Fer constar el conjunt de suports que l'administració posarà al seu abast per aconseguir aquesta millora. Establir un sistema objectiu d'avaluació.

5) Excepte en els casos realment urgents, vetllar perquè la resolució i execució no impedeixi, en aquells casos que sigui possible, efectuar un comiat en condicions i permetre que la família aporti proves en defensa seva.

En relació als EAIA, davant la insuficiència de recursos humans i materials de què disposen, i valorant molt positivament el conjunt de professionals que els integren:

6) Millorar sensiblement la dotació econòmica, de recursos humans i materials, en la signatura dels nous contractes programa 2016-2019, tot permetent una correcta planificació territorial.

7) Reforçar el suport i la supervisió dels EAIA per part de l'Administració.

8) Treballar la formació dels EAIA pel que fa a la utilització i interpretació de les eines de crivellat, a la comunicació amb el menor en l'explicació de les mesures protectores, a les eines i la disponibilitat de temps per poder fer formació parental i supervisió dels plans de millora de la família.

En relació a les dades:

9) Fer públiques de manera mensual les dades desagregades i amb el major detall territorial de: nombre de criatures les famílies de les quals reben ajuda i de quina mena, nombre de criatures declarades en desemparament per edats i motius, nombre de criatures que retornen al nucli familiar, edats i temps en què han estat fora del nucli familiar, nombre d'infants en acollida, nombre d'infants en CRAES, nom-



bre d'acollides que fracassen i motius, nombre de criatures en CRAES que acaben l'ESO i nombre de criatures en acollida que acaben l'ESO.

10) Fer un seguiment, desagregant entre sexes, dels nois i noies que surten dels CRAES a l'edat màxima, principalment d'aquells indicadors que ens permetin conèixer el nivell d'integració social.

Palau del Parlament, 18 de juliol de 2016

Joan Coscubiela Conesa, portaveu; Gemma Lienas Massot, portaveu adjunta,  
GP CSP

---

#### 4. Informació

##### 4.40. Acords, resolucions i comunicacions dels òrgans del Parlament

#### **Delegació de funcions de la presidenta del Parlament**

246-00002/11

#### RESOLUCIÓ

#### **Resolució**

D'acord amb el que disposa l'article 32 del Reglament del Parlament, i atès que he d'absentar-me de Catalunya el 22 i 23 de juliol de 2016, ambdós inclosos,

#### **Resolc:**

Delegar les funcions que em corresponen com a presidenta del Parlament en el vicepresident primer, l'I. Sr. Lluís M. Corominas, del 22 al 23 de juliol de 2016, ambdós inclosos, o, eventualment, fins al meu retorn (Tram. 246-00002/11).

Palau del Parlament, 8 de juliol de 2016

Carme Forcadell i Lluís

---

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

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

#### **Recurs d'empara 6205-2015, interposat pel Grup Parlamentari de Ciutadans contra els acords de la Mesa del Parlament de Catalunya del 27 d'octubre i del 3 de novembre de 2015**

383-00001/11

#### SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reg. 30504 / Coneixement: Mesa del Parlament, 21.06.2016

#### **Tribunal Constitucional**

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

#### **En nombre del rey**

la siguiente

#### **Sentencia**

En el recurso de amparo 6205-2015, presentado por el Procurador de los Tribunales don José Luis García Guardia en nombre y representación de los diputados del grupo parlamentario Ciudadanos en el Parlamento de Cataluña doña Inés Arriadas García, don Matías Alonso Ruiz, doña Susana Beltrán García, doña Marina Bravo Sobrino, don Carlos Carrizosa Torres, don Juan María Castel Sucarrat, doña Noemí de la Calle Sifré, don Fernando Tomás de Páramo Gómez, doña Carmen de Rivera Pla, don Francisco Javier Domínguez Serrano, don José María Espejo-Saavedra Conesa, don Antonio Espinosa Cerrato, don Jesús Galiano Gutiérrez, don Joan García González, don Francisco Javier Hervías Chiroso, don David Mejía

Ayra, don Javier Rivas Escamilla, doña Lorena Roldán Suárez, don Alfonso Sánchez Fisac, don Carlos Sánchez Martín, don Sergio Sanz Jiménez, doña Sonia Sierra Infante, don Jorge Soler González, doña Elisabeth Valencia Mimblero y doña Laura Vilchez Sánchez, asistidos por los letrados doña María Luisa García Blanco y don Isaac Salama Salama, contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 27 de octubre de 2015, por el que se admite a trámite la «propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales», y contra el acuerdo de la misma Mesa, de 3 de noviembre de 2015, por el que se desestima la solicitud de reconsideración del acuerdo anterior formulada por los grupos parlamentarios de Ciudadanos y del Partido Socialista de Cataluña. Han comparecido el Ministerio Fiscal y los Letrados del Parlamento de Cataluña, en representación de la Cámara. Ha sido ponente el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito de demanda que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 4 de noviembre de 2015, el Procurador de los Tribunales don José Luis García Guardia presentó recurso de amparo constitucional en nombre y representación de los diputados del grupo parlamentario Ciudadanos en el Parlamento de Cataluña doña Inés Arrimadas García, don Matías Alonso Ruiz, doña Susana Beltrán García, doña Marina Bravo Sobrino, don Carlos Carrizosa Torres, don Juan María Castel Sucurrat, doña Noemí de la Calle Sifré, don Fernando Tomás de Páramo Gómez, doña Carmen de Rivera Pla, don Francisco Javier Domínguez Serrano, don José María Espejo-Saavedra Conesa, don Antonio Espinosa Cerrato, don Jesús Galiano Gutiérrez, don Joan García González, don Francisco Javier Hervías Chiroso, don David Mejía Ayra, don Javier Rivas Escamilla, doña Lorena Roldán Suárez, don Alfonso Sánchez Fisac, don Carlos Sánchez Martín, don Sergio Sanz Jiménez, doña Sonia Sierra Infante, don Jorge Soler González, doña Elisabeth Valencia Mimblero y doña Laura Vilchez. El recurso se dirige contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre y de 3 de noviembre de 2015.

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

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

«El Parlamento de Cataluña:

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

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

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

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

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

Sexto. Como depositario de la soberanía y expresión del poder constituyente, reitera que este parlamento y el proceso de desconexión democrática no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional, al que considera deslegitimado y sin competencia, entre otras, a partir de la sentencia de junio de 2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña votado previamente por el pueblo en referéndum.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

dera excepcionalidad constitucional. Nunca antes, en la democracia instaurada por la Constitución de 1978, un Parlamento regional había pretendido la desconexión del orden constitucional, la secesión del Estado español y la creación de una nueva República independiente. En esta situación, carece de todo sentido la discusión acerca de si una propuesta de resolución de este tipo tiene o no eficacia jurídica. Tampoco tiene nada que ver el caso actual con el resuelto por los AATC 44/2005 y 45/2005. Entonces se discutía sólo si una Cámara autonómica podía debatir una reforma estatutaria posiblemente inconstitucional, pero aquí, una vez aprobada la propuesta de resolución, se habrá operado el mandato de desconexión de todo el orden constitucional español y de desobediencia de las resoluciones de las instituciones constitucionales, en particular del Tribunal Constitucional.

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

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

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

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

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

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

f) La propuesta viola, igualmente, los arts. 166 a 168 CE, preceptos que disciplinan el procedimiento de reforma constitucional, necesario si se pretende hacer tabla rasa con el orden constitucional y crear, mediante un nuevo proceso constituyente, un orden constitucional nuevo. Tras citar las SSTC 103/2008 y 31/2010, se señala que, a diferencia de otras Constituciones, la española vigente no prohíbe la reforma

de ninguno de sus preceptos, pero sí somete cualquier reforma constitucional a lo previsto en sus arts. 166 a 169, siendo evidente que ante el Pleno del Parlamento de Cataluña se puede presentar una proposición de reforma constitucional que, una vez aprobada, debe ser remitida al Congreso de los Diputados y continúe su tramitación de conformidad con el art. 168 y siguientes CE (arts. 166 y 87.2 CE y arts. 109 a 125 y 173.1 RPC). Una propuesta como la controvertida nunca debió admitirse a trámite sin que previamente se hubiera iniciado una propuesta de reforma constitucional.

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

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

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

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

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

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

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

CE y también una grave conculcación del derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante representantes (número 1 del mismo artículo).

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

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

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

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

Se concluyó con la súplica de que se dictara Sentencia que otorgase el amparo pedido y declarase nulos los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre y de 3 de noviembre de 2015 por los que, respectivamente, se admitió a



trámite la propuesta de resolución «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales» y se desestimó la solicitud de reconsideración del anterior acuerdo formulada por los grupos parlamentarios de Ciudadanos y del Partido Socialista de Cataluña.

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo anterior lleva a considerar –dice el Ministerio Fiscal– la legitimación de los recurrentes en el presente recurso de amparo. Observa al respecto que la legitimación para pedir la reconsideración del acuerdo de la Mesa de 27 de octubre de 2015 corresponde a los grupos parlamentarios, no a los diputados (art. 38.1 RPC), lo que conduce a que la legitimación para promover recurso de amparo frente a los acuer-

dos de 27 de octubre y de 3 de noviembre de 2015 corresponda al grupo parlamentario de Ciudadanos. En la medida que el recurso se presenta por todos los integrantes del grupo parlamentario citado y que la reconsideración fue solicitada como grupo parlamentario, debe entenderse que la firma del presente recurso por el conjunto de diputados que integran dicho grupo no es sino una manifestación de adhesión y conformidad con el recurso que, como grupo parlamentario, formulan frente a los acuerdos discutidos de la Mesa y de la Presidencia de la Cámara.

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

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

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

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

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

estar debidamente integrada por todos los portavoces de los posibles grupos, vulneró el derecho fundamental del art. 23.2 CE de los recurrentes.

En lo que se refiere, por último, a la denuncia de la tramitación de la propuesta de resolución por la vía de urgencia, aparece en el acta de 2 de noviembre de 2015 que la Presidenta del Parlamento hizo saber a los portavoces y miembros de la Mesa la presentación de cincuenta diputados avalando la propuesta de resolución, con lo que cumpliría la exigencia del art. 105 RPC.

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

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

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

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

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

c) En relación con las facultades de calificación o admisión o no a trámite de las Mesas de las Cámaras, tras citar por extenso la STC 23/2015, así como el ATC 86/2006, se dice que procede analizar si los acuerdos de la Mesa que autorizaron la tramitación de la propuesta de resolución han vulnerado el derecho fundamental del art. 23.2 CE, por cuanto la Mesa debió inadmitir a trámite la propuesta por ser su contenido palmaria y claramente inconstitucional y antiestatutario, ser el procedimiento elegido manifiestamente inadecuado para tramitar una iniciativa como esta, dado su contenido material, pues dicho contenido es ajeno a sus atribuciones, y ha desnaturalizado el mandato representativo de los recurrentes, por lo que debió llevar a cabo una calificación material de la iniciativa parlamentaria, no limitándose a su control formal, a la vez que el acuerdo de 3 de noviembre de 2015 carecería de motivación. Tras citar los artículos 164 a 166 RPC y referirse a lo expuesto por la Mesa

en cuanto a que su función de calificar debía limitarse a la verificación formal de la proposición, trae la Fiscalía a colación determinados pasajes de las SSTC 95/1994 y 205/1990, observando que acuerdos semejantes al de la Mesa aquí impugnado han sido analizados vía amparo, citando asimismo las SSTC 12/1995 y 38/1999, si bien los pronunciamientos fueron consecuencia de inadmisiones por las Mesas de propuestas legislativas. Es por tanto inevitable esta función de control material cuando se trata de iniciativas parlamentarias como la discutida aquí. Nada le impide y sí le obliga a la Mesa calificar materialmente la propuesta de resolución, pues la Mesa está sujeta a la Constitución y al ordenamiento jurídico y puede calificar materialmente una propuesta cuando con claridad y sin ningún género de dudas es notoria su inconstitucionalidad. La Mesa está legitimada para rechazar aquellas iniciativas parlamentarias que de manera grosera y palmaria sean contrarias a la Constitución. No se trata de que la propuesta de resolución deba ser objeto de una declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal previa a su conversión en resolución con efectos jurídicos, sino de que la Mesa cumpla con sus funciones. En este caso, la Mesa se hallaba ante una propuesta cuyo contenido era contrario a la Constitución de manera palmaria y evidente y sin embargo omitió dicho examen, al negar que sus funciones de calificación pudieran extenderse a una calificación material.

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

Visto su contenido esencial, la propuesta de resolución, coincidente con la Resolución 1/XI, es inconstitucional, propugna un nuevo orden al margen de la Constitución, lo que necesariamente pasaría por el respeto a los procedimientos constitucionalmente establecidos para la reforma de la Constitución. Se hurta a los parlamentarios, con la tramitación de la propuesta de resolución, el procedimiento legalmente establecido y por ello se les impide el ejercicio de las funciones que el *ius in officium* les otorga cuando se trata de iniciativas de modificación de la Constitución, ya que la vía parlamentaria tiene un trato diferente (arts. 166 y ss. CE). En consecuencia, la Mesa de la Cámara estaría omitiendo con sus acuerdos el procedimiento constitucional y estatutariamente previsto para una iniciativa parlamentaria del tenor de la propuesta de resolución que admitió a trámite. De tramitarse la propuesta, el Parlamento incurriría en una extralimitación de sus funciones. Por ello, los acuerdos de la Mesa del Parlamento han desconocido el ámbito de las funciones de la Cámara (art. 61 EAC). Imponen un debate en el que se solicita la aprobación de una propuesta de resolución que contiene propuestas concretas para lo que se denomina la «desconexión» democrática de España que excluye seguir los cauces constitucionalmente establecidos para traducir la voluntad política de independencia en una realidad jurídica. La Mesa es conocedora de que la proclamación de inde-

pendencia, con la consiguiente ruptura de la unidad de la nación, no está contemplada en la Constitución, aunque no excluida como aspiración política a través de un proceso ajustado a la legalidad constitucional. Tras citar la STC 42/2014, señala el Ministerio Fiscal que con la admisión a trámite de la propuesta de resolución no sólo se violenta la posición institucional del Parlamento de Cataluña, sino que se lesiona el derecho de los diputados del mismo a ejercer sus funciones en el marco constitucional. En consecuencia, la Mesa debió calificar materialmente la propuesta y rechazar su admisión a trámite. Aunque los demandantes no impugnan expresamente este acuerdo del 3 de noviembre por falta de motivación, sí denuncian que la Mesa no debió limitarse a un control formal y por ello debe examinarse si el acuerdo puede entenderse motivado, tal y como exigen la jurisprudencia constitucional y el art. 38.3 RPC. Entiende el Fiscal que esta motivación (que la Mesa debía limitarse a un examen formal de la iniciativa) es insuficiente, inadecuada e incurre en falta de razonabilidad, pues la Mesa debió hacer una calificación material del contenido de la propuesta y, por tanto, sobre su conformidad a la Constitución. Por no haberlo hecho así desconoció el derecho de los demandantes del art. 23.2 CE.

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

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

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

A) En unas consideraciones preliminares se señala que el presente recurso, al igual que los registrados con los números 6206-2015 y 6207-2015, no pide el reconocimiento o la reparación de un derecho vulnerado por la Mesa del Parlamento en el ejercicio del *ius in officium* de los grupos parlamentarios recurrentes, sino discutir y subsumir en el amparo una decisión de admisión a trámite de una iniciativa presentada por otros grupos parlamentarios, lo que convierte al recurso de amparo en una «impugnación» de un acuerdo de la Mesa y desnaturaliza la esencia en que se fundamenta constitucionalmente el amparo que, como tal, requiere la vulneración de un derecho «propio» de quien lo ejerce y debe conectarse, por tanto, con un supuesto de afectación del *ius in officium*, es decir, de un acuerdo de la Mesa mediante el cual se inadmite a trámite una propuesta o iniciativa parlamentarias o se restringe indebidamente el alcance de la misma. Ello implica, además, una extralimitación de los mecanismos procesales, en la medida en que se pretende introducir una especie de control de legalidad de las decisiones de la Mesa que supera ampliamente los límites del amparo y que presenta, caso de admitirse, un grave problema desde el punto de vista del derecho constitucional del *ius in officium* parlamentario que

reconoce y protege el art. 23. Si la tesis de los recurrentes se admitiera, supondría dotar a las Mesas de una facultad de control sobre las iniciativas parlamentarias que podría suponer un grave riesgo de contaminación política de una decisión que, como ha reconocido la propia jurisprudencia constitucional, debe quedar circunscrita a la verificación de los requisitos formales de las iniciativas, sin entrar en su contenido material. Sin embargo, esto es lo que realmente hacen los recursos de amparo cuando discuten la naturaleza limitada de la facultad de admisión a trámite de las mesas parlamentarias y pretenden exigir en este caso un pronunciamiento sobre el contenido material de las iniciativas, enfoque que pone claramente de relieve que el recurso de amparo no se utiliza como instrumento procesal de defensa del propio derecho, sino como una verdadera acción impugnatoria del ejercicio de los derechos parlamentarios que corresponden a los otros grupos de la Cámara y que, como tales, están precisamente protegidos por el art. 23 CE. Se pretende exigir a la Mesa una «obligación» de inadmitir a trámite las iniciativas que *prima facie* pudieran resultar contrarias a la Constitución, superaran las atribuciones de la Cámara o debieran ser tramitadas, por estos motivos, mediante una iniciativa de reforma constitucional. Pero la propia doctrina constitucional ha relativizado siempre estos posibles inconvenientes en beneficio del derecho de iniciativa parlamentaria y considerando que el acto de admisión a trámite es de simple apertura de un procedimiento que puede suponer la introducción de modificaciones en la propuesta y permitir también el cambio del procedimiento inicialmente elegido si fuera necesario (SSTC 40/2003 y 103/2008 y ATC 135/2004). Ello obliga a la inadmisión de los recursos de amparo, por carecer los mismos de un elemento indispensable, esto es, la existencia de una vulneración efectiva de un derecho de los recurrentes en ejercicio de su *ius in officium* y también por el abuso procesal que supone utilizar el recurso de amparo para impugnar de hecho la admisión a trámite de una iniciativa presentada por otros grupos parlamentarios.

B) Se afirma, tras ello, la inadecuación de las alegaciones de la parte recurrente a la naturaleza, finalidad y objeto del recurso de amparo. La pretensión de la recurrente, según la cual las decisiones de la Mesa vulneran el art. 23 CE en cuanto suponen la posibilidad de debatir la configuración de ese derecho fundamental, no se adecúa ni a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ni a la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza, finalidad y objeto del recurso de amparo. El recurso plantea una pretensión de interpretación genérica del alcance de dicho precepto y no tanto la supuesta vulneración de un derecho fundamental, lo que no se acomoda al art. 41.3 LOTC, según el cual en el amparo constitucional no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formuló el recurso. El amparo no es un recurso de carácter únicamente objetivo, dirigido a la restauración de la legalidad alterada o a la corrección de una errónea interpretación de la misma, sino que tiene un carácter también esencialmente subjetivo, de tal modo que donde no hay violación de derechos subjetivos de naturaleza fundamental no puede surgir una pretensión de amparo constitucional, lo que queda corroborado por lo dispuesto en el art. 55 LOTC sobre los posibles pronunciamientos de una Sentencia estimatoria. La quiebra de la legalidad debe anudarse a la de un derecho subjetivo fundamental para poder someterse a enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional y ha de tratarse de un derecho cuya titularidad corresponda a la actora, no a un tercero. El recurso de amparo no es un recurso de casación «en interés de ley» o del «ordenamiento» sino, sólo y exclusivamente, una vía procesal para pretensiones dirigidas a establecer o preservar vulneraciones de derechos, transcribiéndose, al respecto, determinados pasajes de las SSTC 114/1995 y 78/1997. No es jurídicamente posible la utilización de este cauce para obtener del Tribunal Constitucional una sentencia por la cual se anule una decisión de la Mesa en la que se realizó una determinada lectura de un derecho, al aplicar el reglamento parlamentario, con la que la actora no está de acuerdo. En el caso enjuici-

ciado, la pretendida causa de invalidez de la decisión recurrida consiste en el reconocimiento del derecho de un tercero, reconocimiento indebido a juicio de la actora porque se expande indebidamente ese derecho, pero este supuesto vicio no entraña por sí mismo una disminución o privación del derecho de la actora, por lo que en el hipotético caso de estimarse su pretensión se estaría admitiendo una acción procesal materialmente impugnatoria o bien el denominado «contraamparo», desfigurando la naturaleza de esta vía. Cuesta entender que la admisión de una iniciativa parlamentaria, a diferencia de la inadmisión, cause un perjuicio a las facultades concretas de un diputado o de un grupo parlamentario, que continúan intactas en general, incluidas las que podrían considerarse pertenecientes al núcleo esencial de la función parlamentaria (enmendar, debatir y votar la iniciativa admitida o presentar otra de sentido opuesto). Se transcriben, al respecto, pasajes de las SSTC 93/1995, 167/1986 y 83/2000. La recurrente, en conclusión, carece de acción en amparo al no adecuarse su pretensión a la naturaleza, finalidad y objeto de dicha vía procesal.

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

configuración legal, por lo cual sus límites son los que establece el Reglamento del Parlamento de Cataluña (arts. 83 a 88), límites sólo referidos al procedimiento y a las formas del debate, no a su contenido. Excluir del debate parlamentario posibles contenidos *a priori*, aparte las dificultadas prácticas que ello tendría, sí que podría dar lugar en mucha mayor medida a la reducción del derecho de participación más allá de su límites intrínsecos y podría perjudicar al pluralismo que se expresa en los órganos parlamentarios, bien constitucional que la jurisprudencia de este Tribunal ha puesto de relieve (SSTC 38/1999, 107/2001 y 29/2011).

Debe tenerse presente también el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales (SSTC 177/2002 y 40/2003) y no olvidar que la preservación de la legalidad, y especialmente de la legalidad constitucional, dispone, en virtud de la Constitución y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de poderosos instrumentos de control de las decisiones definitivas de todos los poderes públicos, incluidos los parlamentarios, preservación, que cuenta, además, con el refuerzo de la tutela cautelar cuando se trata de actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas. En el caso que aquí nos ocupa estos mecanismos han sido utilizados respecto de la resolución final adoptada por el Parlamento (Resolución 1/XI, de 9 de noviembre) hasta el punto que en este momento procesal ya ha recaído sentencia sobre la misma, lo que pone de relieve la diferencia entre la protección del derecho fundamental del art. 23 CE en el ámbito parlamentario y la función al efecto del recurso de amparo, con la garantía de la legalidad constitucional respecto de los actos definitivos del Parlamento. El amparo no puede ser utilizado cuando el motivo real que lo impulsa es discutir la admisión a trámite de una iniciativa en base a un test de constitucionalidad que un grupo parlamentario quiere imponer sobre otro, a pesar de que pueden existir incluso indicios suficientes para ello. Al contrario, este juicio y su eventual concreción procesal deben quedar reservados para el acto parlamentario definitivo, utilizando para ello los procedimientos adecuados de acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por todo ello debe concluirse que la decisión de la Mesa relativa a la admisión a trámite de esta propuesta de resolución, así como el acuerdo por el cual se desestimó la solicitud de su reconsideración, no conllevan una vulneración de las facultades del núcleo básico de la función representativa reconocidas en el art. 23 CE.

D) Se considera, a continuación, la jurisprudencia constitucional sobre el alcance y contenido de las funciones de la Mesa del Parlamento. Tras citar el art. 37 RPC, se afirma que el centro decisorio del Parlamento, en cuanto al gobierno institucional, corresponde principalmente a la Mesa, en tanto que órgano colegiado. Sus funciones, en concreto, de admisión a trámite y calificación de los documentos de índole parlamentaria y de decisión sobre su tramitación [art. 37.3 d) RPC] deben cumplirse de conformidad con el Reglamento; se trata de actos reglados con relación a los cuales la Mesa no puede actuar a partir de criterios de oportunidad, sino que necesariamente debe encontrar la justificación de su actuación en la norma. Por ello el propio reglamento prevé que los grupos discrepantes puedan solicitar la reconsideración de tales actos, decidiendo la Mesa definitivamente mediante resolución motivada (art. 38 RPC). La jurisprudencia constitucional sobre la función de calificación de las Mesas parlamentarias ha sido considerada por el propio Tribunal como «evolutiva» (STC 107/2001). Hasta el inicio de los años noventa, se entendía que las Mesas gozaban de una amplia potestad calificadora que les permitía comprobar no sólo los aspectos formales de los escritos que debían calificar, sino que también podían entrar a valorar el contenido a efectos de realizar una verificación liminar de su conformidad a Derecho y llevar a cabo un juicio de idoneidad en cuanto al procedimiento parlamentario. La jurisprudencia constitucional consideraba que era posible la inadmisión de una iniciativa debido a su contenido en tres supuestos: cuando fuese manifiestamente contraria a Derecho, manifiestamente inconstitucional o inequívocamente extraña a las finalidades establecidas por el procedimiento. La STC



205/1990 se puede considerar el paradigma y culmen de dicha jurisprudencia. No obstante, a mediados de los años noventa se inicia un cambio en la jurisprudencia constitucional relativa a la potestad calificadora de las Mesas para requerir que estas se ciñan a una mera comprobación de los requisitos formales de los escritos y documentos que deben admitir a trámite. Los hitos de dicho cambio de tendencias se producen en las SSTC 95/1994 y 124/1995, resoluciones cuya fundamentación a estos efectos se cita y glosa en las alegaciones. A juicio de esta representación, el Tribunal Constitucional rehúsa cualquier valoración de fondo que pueda comportar en el procedimiento de amparo un juicio de constitucionalidad, toda vez que existen los cauces correspondientes para depurar una supuesta inconstitucionalidad. Para el Tribunal, el debate en el Pleno cumple una importante función representativa mediante la cual los parlamentarios pueden, en ejercicio de su derecho, defender o rechazar la iniciativa, así como tratar sobre su eventual inconstitucionalidad, dando así a conocer a los ciudadanos lo que piensan sobre determinada materia. De ahí que el Tribunal afirme la conveniencia de que la Mesa limite sus facultades de calificación y admisión al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, pues, de lo contrario, no sólo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere (STC 124/1995). Se citan, asimismo, las SSTC 38/1999, 40/2003 y 208/2003, así como el ATC 135/2004, en el que el Tribunal no admite que se lleven a cabo juicios de antijuridicidad de simples proyectos de norma o incluso de la sola intención de producir normas. Se cita, en fin, la STC 84/2012, en la que se sistematiza la actual doctrina constitucional sobre la función de las Mesas de las Cámaras parlamentarias al calificar y admitir a trámite escritos y documentos. De todo este recorrido por la jurisprudencia constitucional concluyen las alegaciones con la apreciación de que la actual doctrina del Tribunal Constitucional sobre el test de admisión a trámite que pueden hacer las Mesas parlamentarias se limita a la verificación de los requisitos formales exigidos a las iniciativas por el reglamento y la ley y excluyen que este acto de calificación pueda comportar un juicio de oportunidad sobre el contenido de la propuesta.

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

La argumentación contenida en el ATC 135/2004 es perfectamente aplicable al caso, pues el acuerdo de la Mesa del Parlamento de 27 de octubre de 2015, de admi-

sión a trámite de la propuesta de resolución, lo que hizo fue posibilitar en términos democráticos el inicio del debate y la discusión parlamentaria, permitiendo a los ciudadanos el conocimiento de la posición de los distintos grupos parlamentarios sobre las cuestiones objeto de la propuesta y establecer el marco de actuación parlamentaria para la XI Legislatura. Si bien la jurisprudencia constitucional admite un control material de la iniciativa por parte de las Mesas a efectos de comprobar la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido, hay que recordar que cuando el Tribunal Constitucional se ha referido a este control material lo ha hecho siempre como una potestad de las Mesas y no como una obligación jurídica de inexcusable cumplimiento, lo que es lógico, porque si la iniciativa puede ser sometida a modificaciones sustanciales durante el procedimiento parlamentario, una exigencia como esta podría incidir desproporcionadamente sobre el *ius in officium* que ampara la presentación de iniciativas parlamentarias y el derecho a ser debatidas. En el caso de la idoneidad del procedimiento aplicable, el Tribunal Constitucional ha admitido expresamente que un procedimiento inicial pueda ser reconvertido en otro diferente durante su tramitación (STC 103/2008 y ATC 135/2004). Además, hay que señalar la dificultad para aplicar este límite cuando se trata de una propuesta de resolución y sus posibles efectos, incluidos los jurídicos en los términos que ha reconocido la STC 42/2014, no son vinculantes ni permiten la modificación del ordenamiento. Su manifestación final es un acto de impulso de la acción política y de gobierno, lo que obliga a relativizar el control del procedimiento reglamentario elegido, pues lo contrario sería admitir que la Mesa puede determinar el alcance de la función misma de impulso en detrimento de la voluntad de los que ejercen la iniciativa. Por ello, la actuación de la Mesa debe ser especialmente cautelosa y ceñirse a sus facultades de control formal. Los argumentos del recurrente respecto a la exigencia de que la Mesa hubiera tenido que inadmitir a trámite la propuesta de resolución porque su contenido sería contrario a la Constitución y solo podría producirse mediante una iniciativa de reforma constitucional que el propio Parlamento podría impulsar deben decaer, y sólo podrían tener cierto recorrido en el caso de una iniciativa legislativa, pues una propuesta de resolución es incapaz de producir los efectos jurídicos propios y vinculantes de un acto de naturaleza normativa y es potencialmente incapaz de contradecir la Constitución en los términos necesarios de contraste entre normas o de conflicto entre ordenamientos. El recurrente confunde este momento procedimental inicial con el contenido de la propuesta e incluso con su consideración como acto definitivo y ello le lleva a utilizar un tipo de argumentos de oposición y crítica material y de fondo que, además de ser totalmente inapropiados en un recurso de amparo, llevarían al extremo insostenible de desnaturalizar las funciones de la Mesa del Parlamento, en claro perjuicio del debate político y del pluralismo. Debe rechazarse también el argumento de que la propuesta de resolución excede del contenido posible que permite el art. 164 RPC, al ir más allá del objeto de impulso de la acción política. Una vez más se incurre aquí en el terreno resbaladizo de trasladar a la Mesa una responsabilidad de inadmisión, precisamente sobre el ejercicio de la función parlamentaria de impulso que debe observarse con especial flexibilidad, habida cuenta de la extrema dificultad que supondría la delimitación *a priori* de lo que puede entenderse como impulso de la acción política y de gobierno. Parece obvio que la Mesa debe guiarse por un criterio formal, especialmente cuando la iniciativa puede encajar en el marco amplio del art. 164 RPC. También debe rebatirse que la propuesta sea extemporánea por haberse presentado antes de la investidura del Presidente de la Generalitat. La propuesta se dirige efectivamente, en algunos de sus puntos, a un futuro Gobierno, pero a efectos de su admisión a trámite no contiene indicación alguna sobre el momento en que debe ser objeto de debate y votación, ya que esto lo deben determinar después la Mesa y la Junta de Portavoces, como así se hizo sin que esa decisión haya sido objeto de impugnación alguna. Asumir la tesis de la extemporaneidad sería tanto como admitir que

mientras no haya investidura no existe posibilidad de que los diputados o los grupos parlamentarios presenten iniciativas o de que la Mesa pueda ejercer en ese lapso de tiempo sus funciones de calificación de los escritos, conclusión que es a todas luces inaceptable y que desmiente la praxis parlamentaria. Incluso la propia sustanciación por el Pleno sería posible, como así ha sido en este caso, porque la posibilidad de la convocatoria no está excluida antes de la investidura y porque hay que reconocer al Parlamento constituido la capacidad de aprobar resoluciones dirigidas a los ciudadanos o incluso a un futuro Gobierno. Pero, en cualquier caso, lo que se ventila en el presente recurso ni siquiera afecta al recorrido parlamentario de la propuesta de resolución, porque los actos a los que se contrae el recurso se limitan a la fase inicial de la admisión a trámite y a la desestimación de las solicitudes de reconsideración de esa admisión. Y en relación a esta cuestión hay que añadir que por parte de todos los grupos parlamentarios, incluido, por tanto, el que presenta el amparo, se han presentado ante la Mesa numerosas iniciativas, lo que demuestra que el mismo recurrente asume como adecuada, correcta y posible tal presentación y su admisión a trámite antes de la investidura del Presidente de la Generalitat.

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

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

b) Los recurrentes consideran que la Junta de Portavoces fue convocada de modo irregular para ser oída con carácter previo a la decisión de la Mesa sobre las solicitudes de reconsideración, pero poco tienen que reclamar en amparo de su derecho cuando pudieron asistir a la reunión normalmente, en tanto ya se habían constituido como grupo parlamentario. Para el recurrente no hay vulneración alguna de ningún derecho subjetivo y eso hace evidente que su argumento sólo tendría como objeto denunciar e impugnar una presunta irregularidad procedimental que no puede tener cabida en el marco de este recurso de amparo. Además, esta alegación es contradictoria con el derecho a la reconsideración ejercido por el mismo grupo, al que había que dar respuesta en el plazo de cuatro días. Si la Mesa esperaba a la constitución del grupo parlamentario del Partido Popular, el recurrente sí que podía alegar la vulneración de su derecho a obtener una respuesta a su solicitud de reconsideración. Y también habría que tener en cuenta que las solicitudes de reconsideración suspenden la tramitación de las iniciativas, con lo que los grupos proponentes también podrían ver afectado su derecho fundamental si se superaba el plazo del art. 38.3 RPC. Por estas razones, la Mesa dio prioridad al cumplimiento estricto de este plazo de reconsideración antes que esperar al transcurso del plazo previsto para la constitución de los grupos parlamentarios, teniendo en cuenta que este plazo es facultativo y que el único grupo no constituido podía acudir a la Junta de Portavoces por medio de un representante, como ya venía haciendo *de facto* al asistir como invitado a las reuniones de la Mesa. La convocatoria de la Junta de Portavoces se dirigió también a los diputados del Partido Popular por si querían enviar un representante y además en este caso la Junta sólo debía ser oída, porque la competencia decisoria es exclusivamente de la Mesa. Para la válida constitución de la Junta de Portavoces, además, tampoco se exige la presencia de todos los grupos parlamentarios.

c) Por lo que concierne al informe de los servicios jurídicos, es evidente que no puede desprenderse del derecho genérico de información y asistencia de los servicios de la Cámara (art. 5 RPC) un derecho a solicitar y obtener un informe jurídi-

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

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

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

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

## II. Fundamentos jurídicos

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

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

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

puesta de resolución presentada y el rechazo de la reconsideración no fue irregular, ya que se produjo tras ser oída la Junta de Portavoces.

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

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

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

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

(ii) La demanda contiene una serie de consideraciones en relación con otras supuestas infracciones del Reglamento de la Cámara como son las referidas a que, a falta de la constitución de la Junta de Portavoces, no podría celebrarse un Pleno de la Cámara, pues la fijación del correspondiente orden del día por la Presidencia ha de hacerse de acuerdo con dicha Junta (art. 81.2 RPC) y a que el Pleno debería convocarse en primer lugar para la investidura del presidente de la Generalidad. Este Tribunal no puede hacer ningún pronunciamiento sobre estas consideraciones, ya que en ninguno de los acuerdos impugnados existe determinación sobre el orden del día en el que habría de incluirse la propuesta de resolución ni tampoco sobre la fecha y hora para la que se convocaría el Pleno de la Cámara a fin de deliberar y decidir sobre ella. Fue el acuerdo de la Presidencia de la Cámara de 6 de noviembre de 2015, no impugnado en este recurso, el que convocó el Pleno para el día 9 de noviembre de 2015, a las 10:00 horas, con un orden del día en el que figuró la propuesta de resolución. Esta convocatoria fue seguida por otra de igual fecha y para el mismo día, a las 17:00 horas, sobre el debate del programa y la votación de investidura del candidato a la Presidencia de la Generalidad (*Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, núm. 6, de 6 de noviembre de 2015).

(iii) Este Tribunal ha reiterado que le corresponde siempre determinar el orden del examen de las diversas invocaciones, conforme a las circunstancias de cada

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

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

El Tribunal no puede acoger, como pretensión de amparo, que la admisión a trámite de la citada propuesta de resolución haya violado el derecho fundamental de los recurrentes por haber dado curso la Mesa a una iniciativa manifiestamente contraria a la Constitución. Por lo pronto, debe señalarse que las facultades de las Mesas de las asambleas en orden a la calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias lo son sobre todo, conforme a jurisprudencia constitucional constante, a efectos de controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas, de modo que las Mesas no deben, con carácter general, inadmitir propuestas o proposiciones a causa de la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, lo que infringiría el derecho fundamental de sus impulsores (art. 23.2 CE). Este principio solo consiente una muy limitada salvedad, pues en supuestos excepcionales las Mesas pueden inadmitir a trámite, sin daño para el derecho fundamental citado, las propuestas o proposiciones cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad sean «palmarias y evidentes» (SSTC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2, y STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4). En modo alguno cabría de principio excluir que en tales casos excepcionales tuvieran las Mesas la facultad de no dar curso a la propuesta de que se trate, extremo este último, sin embargo, sobre el que el Tribunal no se ha de pronunciar ahora, pues, aun configurado tal poder de inadmisión en casos límite como deber constitucional de la Mesa, su incumplimiento no ocasionaría infracción alguna del derecho fundamental (art. 23.2 CE) de quienes denuncien tal supuesta omisión de un control que habría sido obligado. En el contenido del derecho enunciado en el art. 23.2 CE no se encuentra lo que habría que llamar

«derecho fundamental a la constitucionalidad» de las iniciativas parlamentarias o, incluso, de los acuerdos o normas a que aboquen, hipotético contenido este que no solo difuminaría los contornos del derecho instituido en aquel precepto, sino que alteraría al propio tiempo la propia configuración del recurso de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional.

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

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

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

El art. 38.3 RPC establece que «[l]a Mesa del Parlamento dispone de un plazo de cuatro días para resolver definitivamente la petición de reconsideración mediante resolución motivada, oída la Junta de Portavoces». La vulneración alegada por los demandantes está vinculada en el recurso al derecho de los actores enunciado en el art. 23.2 CE, de acuerdo con una amplia jurisprudencia constitucional según la cual este derecho constitucional garantiza, en lo que ahora importa, no solo el acceso igualitario a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes, sino también, por conexión necesaria, el mantenimiento del representante en ese cargo y el ejercicio del mismo sin perturbaciones ilegítimas y de conformidad con lo dispuesto en las normas y, en particular, en los reglamentos de las asambleas representativas. En el bien entendido de que la jurisprudencia declara que no cualquier infracción a los reglamentos parlamentarios es, sin más, lesiva del derecho fundamental de referencia, sino solo si la vulneración afecta al núcleo de los derechos y facultades del representante, a su *ius in officium*. Esta afectación es afirmada por los demandantes. Como ya se ha hecho constar, el Ministerio Fiscal concluye sus alegaciones, en este punto, en coincidencia sustancial con la demanda; lo contrario hace, por su parte, la representación del Parlamento de Cataluña, para la que los actores poco podrían reclamar en cuanto a la convocatoria y reunión de los portavoces, pues pudieron

manifestarse y ser oídos en la reunión del día 3 de noviembre, reunión tras la cual la Mesa resolvió la petición de reconsideración con pleno respeto a la exigencia de motivación impuesta por el art. 38.3 RPC.

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

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



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

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

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

b) Expresando más sintéticamente la idea y aproximando esta doctrina a lo que ahora es objeto de controversia, el Tribunal ha declarado que quedan encuadradas en ese núcleo de la función representativa, en el *ius in officium* de los representantes, aquellas funciones que solo pueden ejercer los titulares del cargo público por ser la expresión del carácter representativo de la institución (STC 169/2009, de 9 de julio, FJ 3, por ejemplo). En ese marco, ninguna duda cabe de que la facultad de constituir grupo parlamentario, en la forma y con los requisitos que establezcan los reglamentos de las Cámaras, corresponde a los diputados, y que se trata de una facultad que pertenece al núcleo principal de su función representativa parlamentaria. Así lo declaró este Tribunal en la STC 64/2002, de 11 de marzo, a partir de un razonamiento que, aplicado entonces al Congreso de los Diputados, es trasladable ahora al Parlamento de Cataluña. Se dijo en aquella ocasión, en efecto, que, dada la configuración de los grupos parlamentarios en los actuales parlamentos como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de las Cámaras, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que

conlleva la adquisición de tal estatus, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante (FJ 3). Esta jurisprudencia, firme y consolidada (SSTC 141/2007, de 18 de junio, FJ 4; 169/2009, de 9 de julio, FJ 3, y 10/2013, de 28 de enero, FJ 3; asimismo, ATC 369/2007, de 12 de septiembre, FJ 4), supone reconocer que los actos de las Cámaras que, del modo que sea, impidan, menoscaben o perturben el ejercicio, conforme al reglamento, de la facultad de los parlamentarios de constituirse en grupo conllevan la infracción del derecho enunciado en el art. 23.2 CE y, de manera refleja, del derecho de todos los ciudadanos, al que los primeros dan efectividad, a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (apartado 1 del mismo artículo).

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

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

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

La respuesta ha de ser coincidente con la demanda. La audiencia previa no puede tenerse por realizada y el derecho aducido resulta vulnerado. En efecto, visto el Reglamento del Parlamento de Cataluña, los portavoces no pueden ser convocados a Junta (art. 35.2 RPC) para el ejercicio de las funciones de este órgano (art. 36 RPC) en tanto no estén, todos ellos, nombrados por sus grupos respectivos (art. 28.1 RPC). Este proceso de designación solo culmina cuando están constituidos todos los grupos parlamentarios, incluido, eventualmente, el grupo mixto. Tal situación no puede darse por consumada en tanto haya, como así sucedió, diputados (los elegidos en las listas presentadas por el Partido Popular) en número y con plazo para constituir grupo propio aún no integrados en ninguno de los ya formados (cuando, además, en el caso enjuiciado resultaba razonable presumir, dada su pertenencia política y electoral común, que se constituirían en grupo específico). El Tribunal considera, por ende, que la convocatoria presidencial del día 2 de noviembre a una «Junta de Portavoces» llamada a ejercer una de las funciones de este órgano (art. 38.3 RPC)

fue, por ello, una convocatoria irregular. Y que la reunión celebrada el día 3 ha de ser entendida, por la misma razón, como la de unos determinados portavoces de los grupos hasta entonces constituidos, y no como la de la Junta reglamentaria que ha de integrarlos a todos. Los congregados aquel 3 de noviembre de 2015 no lo fueron con la condición reglamentaria de Junta de Portavoces (art. 35.1 RPC), ni cabía, por lo mismo, dar por realizada entonces una audiencia que el Reglamento atribuye al órgano integrado por sus miembros, no a unos u otros portavoces. Cabe concluir que la Junta no fue oída, ni los grupos pudieron desplegar debidamente la función que se les atribuye en el procedimiento a través de sus portavoces. De ahí que no pueda compartirse la aseveración de la presidenta de que «todos los grupos han podido manifestar su opinión». En suma, en orden a los efectos jurídicos que aquí son relevantes: el art. 38.3 RPC no requiere oír a todos los grupos por el momento constituidos, cuando aún hay plazo para formar otros, sino a los portavoces, reunidos en Junta, de todos los grupos de la Cámara, aunque pudiera ser, cuestión ajena a lo aquí planteado, que no todos ellos acudieran a una u otra de las reuniones válidamente convocadas. La norma requiere oír, en definitiva, a una Junta de Portavoces y, por tanto, en este caso no se pudo tener por celebrada ni por ejercida válidamente, en consecuencia, la función que le atribuye el antes citado art. 38.3 RPC.

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

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

Puede deducirse de lo razonado que la resolución de la Mesa aquí impugnada por la que se rechazaron las solicitudes de reconsideración de la admisión a trámite dictada el 27 de octubre de 2015 se adoptó con la omisión del trámite esencial de este procedimiento interno de garantía que es la previa audiencia a la Junta de Por-

tavoces. Este trámite es un elemento central del procedimiento de la reconsideración que posee en este caso, además, una conexión inmediata con las facultades de los representantes, inherentes al *ius in officium*, de constituir grupos parlamentarios en los plazos reglamentarios; de designar, sucesivamente, a sus portavoces o representantes; y de perfeccionar su intervención en concurrencia con otros grupos en un órgano colegiado integrado por las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, tras la válida y concurrente constitución del mismo con los restantes grupos que deben conformarlo, según el reglamento, para garantizar el pluralismo inherente al Parlamento. Tal omisión, en consecuencia, produjo la lesión del derecho fundamental de los demandantes enunciado en el art. 23.2 CE.

#### Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, *por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española*,

Ha decidido

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

a) Reconocer su derecho a la participación política (art. 23.2 CE).

b) Declarar la nulidad del acuerdo la Mesa del Parlamento de Cataluña de 3 de noviembre de 2015, por la que se desestimó la reconsideración planteada del acuerdo del mismo órgano de 27 de octubre de 2015.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el *Boletín Oficial del Estado*.

Dada en Madrid, a siete de junio de dos mil dieciséis.

---

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

383-00002/11

SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reg. 30737 / Coneixement: Mesa del Parlament, 21.06.2016

#### **Tribunal Constitucional**

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

**En nombre del rey**

la siguiente

## Sentencia

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

### I. Antecedentes

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

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

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

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

Propuesta de resolución

El Parlament de Catalunya:

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

*Segundo:* Declara solemnemente el inicio del proceso de creación del Estado catalán independiente en forma de república.

*Tercero:* Proclama el comienzo de un proceso constituyente ciudadano, participativo, abierto, integrador y activo para preparar las bases de la futura Constitución catalana.

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

*Quinto:* Considera pertinente iniciar en el plazo máximo de treinta días la tramitación de las leyes del proceso constituyente, de seguridad social y de hacienda pública.

*Sexto:* Como depositario de la soberanía y expresión del poder constituyente, reitera que este Parlamento y el proceso de desconexión democrática no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional, al que considera deslegitimado y sin competencia desde la sentencia de junio de 2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña votado previamente por el pueblo en referéndum, entre otros.

*Séptimo:* Adoptará las medidas necesarias para abrir este proceso de desconexión democrática, masiva, sostenida y pacífica con el Estado español de tal manera que permita el empoderamiento de la ciudadanía a todos los niveles y en base a una participación abierta, activa e integradora.

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

*Noveno:* Declara la voluntad de iniciar las negociaciones para hacer efectivo el mandato democrático de creación de un estado catalán independiente en forma de república y, asimismo, lo pone en conocimiento del Estado español, de la Unión Europea y del conjunto de la Comunidad Internacional.»

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

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

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

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

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

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

h) El mismo día 2 de noviembre, el Secretario general en funciones del Parlamento realizó un informe para la Presidenta del Parlamento en el que, tras ponderar los derechos en juego, consideró necesario convocar la Junta de Portavoces aunque

hubiera un grupo aún no constituido formalmente, debiéndose invitar a dicha formación política a participar en la reunión de la Junta mediante la designación de representantes.

i) Se añade que «en fecha 3 de noviembre» se convocó a la Junta de Portavoces, a pesar de no estar constituidos todos los grupos parlamentarios. El punto único del orden del día para la reunión de la Junta de Portavoces fue el de conocer el criterio de estos con relación a las solicitudes de reconsideración del acuerdo de la Mesa por el que se admitió a trámite la propuesta de resolución de la que ya se ha hecho mérito, solicitudes presentadas por los grupos parlamentarios Socialista y Ciudadanos. Distintos grupos parlamentarios, entre ellos el Socialista, advirtieron a la Presidenta del Parlamento de que la Junta no podía darse por válidamente convocada a falta de la constitución formal de todos los grupos parlamentarios y que, por lo tanto, no podía considerarse que había sido oída por la Mesa respecto del asunto que figuraba en el orden del día, no siendo válida cualquier resolución que se adoptara obviando este trámite preceptivo.

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

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

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

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

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

Nos encontramos, pues, ante una iniciativa totalmente incompatible con un ordenamiento constitucional y estatutario que es precisamente del que traen causa las instituciones catalanas, y cualificadamente el Parlamento, y del que deriva su propia legitimidad democrática. La iniciativa pretende ampararse en los arts. 164 y siguientes RPC, que regulan la presentación y tramitación de propuestas de resolución en desarrollo de la función de impulso de la acción política y de gobierno (art.

55.2 EAC); pero, sin embargo, ni tiene por objeto dicho impulso ni son sus destinatarios, conforme al citado art. 164.1, el Gobierno o la ciudadanía de Cataluña. La actuación del Gobierno de la Generalitat está, como la de cualquier poder público en un Estado de Derecho, sometida al principio de legalidad y ninguna iniciativa puede pretender impulsar su acción de una forma incompatible con el ordenamiento. Pero además las declaraciones de la propuesta no tienen por objeto impulsar ninguna acción de gobierno sino, al contrario, proclamar el inicio de creación de un Estado independiente mediante un proceso constituyente y la desconexión del Estado español, el no sometimiento a las instituciones constitucionales y la desobediencia expresa al Tribunal Constitucional. Todo ello en términos que no pueden entenderse limitados al debate político en el seno de la Cámara, sino que por su contenido tienen como finalidad producir efectos jurídicos de ruptura con los principios, con las instituciones y con la organización territorial previstos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Los únicos apartados dirigidos al Gobierno de la Generalitat lo son para que haga efectiva la declaración y para exhortarle a cumplir sólo las normas o mandatos del Parlamento, lo que equivale a inducir al Gobierno al incumplimiento del resto del ordenamiento jurídico, vulnerando lo dispuesto en los arts. 9.1 CE y 68.1 EAC. Por otro lado, en el momento en que se ha presentado y se pretende debatir tampoco podría haber contenido un mandato de impulso político al Gobierno, pues no se ha producido en el Parlamento el debate de investidura para el nombramiento de un Presidente de la Generalitat conforme al art. 67 EAC. No existe vinculación fiduciaria entre el Parlamento y un Gobierno, que es lo que da su razón de ser a las propuestas de resolución. Tampoco el texto se dirige a la ciudadanía, aunque pretenda traer causa de un mandato supuestamente expresado en las últimas elecciones autonómicas. Es una declaración general de ruptura del marco constitucional y estatutario y de no sometimiento a las normas y resoluciones de las instituciones constitucionales, que sólo prevé como destinatarios concretos a esas instituciones a las que se proclama desobediencia, a la Unión Europea y a la comunidad internacional. Ciertamente la propuesta contiene algunos compromisos (como la aprobación de las leyes del proceso constituyente, de seguridad social y de hacienda pública), pero sólo podrían hacerse efectivos previa reforma de ese marco constitucional y estatutario con el que se pretende romper; pero en este caso el trámite elegido sería manifiestamente fraudulento, ya que la única vía parlamentaria posible hubiera sido la formulación de las correspondientes iniciativas de reforma constitucional y estatutaria, a las que correspondería una tramitación e incluso unas mayorías exigibles absolutamente distintas a las previstas para las propuestas de resolución [arts. 90, 222.1 b), y 223.1 b) EAC y art. 132.3 RPC].

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

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

b) Objeto de este recurso de amparo es la calificación y admisión a trámite por la Mesa de la repetida propuesta de resolución mediante acuerdo de 27 de octubre de 2015, confirmado por el de 3 de noviembre del mismo año. Se refiere en este punto la demanda a la jurisprudencia constitucional relativa a esas funciones de las Mesas de las asambleas representativas, señalando, entre otras consideraciones, que el Tri-



bunal habría defendido, en algunas de sus resoluciones (STC 124/1995), el derecho de la iniciativa inconstitucional a ser debatida y aprobada, por corresponder sólo al propio Tribunal la interpretación de la Constitución, si bien –se dice– tal posibilidad se enmarca en la prohibición de que las Mesas se transmuten en órganos netamente políticos que impidan, de ese modo, que las iniciativas de la minoría se sometan al debate público, salvaguardando de esa forma los poderes del Pleno. Pero ello no debe conllevar la exclusión de cualquier examen de fondo respecto de iniciativas de manifiesta y palmaria inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional es el supremo intérprete de la Constitución, pero los demás poderes del Estado están también sometidos a ella (art. 9.1 CE), a la que deben ajustar su actuación y por cuya eficacia han de velar. En supuestos de discordancia obvia e indiscutible de las iniciativas parlamentarias, cuando es patente su inconstitucionalidad o su inadecuación al cauce previsto, las Mesas deben asumir ese control e inadmitirlas.

Las Mesas, al calificar y admitir a trámite iniciativas, actúan sometidas exclusivamente al principio de legalidad (arts. 9.1 CE y 2.4 EAC), sometimiento al Reglamento del Parlamento de Cataluña, pero también a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña y al resto del ordenamiento jurídico, que debe garantizarse tanto en la inadmisión de iniciativas parlamentarias como en su calificación y admisión a trámite. De igual manera que no pueden inadmitirse injustificadamente iniciativas que cumplan los requisitos para su tramitación por razones de oportunidad política, tampoco pueden calificarse y admitirse a trámite, por esas mismas razones, aquellas iniciativas en las que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sea evidente su contradicción con el ordenamiento, en particular la Constitución y los reglamentos de las Cámaras y, en el caso de las asambleas de las Comunidades Autónomas, su Estatuto de Autonomía. Tal es, de forma manifiesta, el caso de esta propuesta de resolución, cuyo contenido es de una inconstitucionalidad tan palmaria y evidente que no debería haber resistido la más somera verificación liminar por el órgano calificador (STC 95/1994). Por lo tanto, la Mesa del Parlamento, en cumplimiento del Reglamento, del Estatuto de Autonomía y de la Constitución, a los que está sometida, debía haberla inadmitido a trámite.

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

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

del Parlamento] pudiera dar trámite a esa petición protegiendo el *ius in officium* de los recurrentes.

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

Se añade *a fortiori* que la forma en que se ha adoptado por la Mesa el acuerdo de desestimación de la petición de reconsideración formulada por el Grupo Parlamentario Socialista debe entenderse como inmotivada por carecer de motivación o fundamento alguno en el momento de adoptarse, no pudiendo subsanarse esta falta mediante la inclusión de argumentos jurídicos en la posterior redacción del acta de la sesión sustanciada el 3 de noviembre de 2015 o en el escrito de traslado de la decisión de la Mesa, con lo que resulta vulnerado el art. 38.3 RPC, que exige que la resolución de la Mesa sea motivada. Tal motivación debe conocerse antes de la adopción de la resolución o, como mínimo, al formarse o perfeccionarse esta, pero nunca se verá cumplido este relevante requisito mediante la elaboración *ex post* de un acta de la sesión de la Mesa en la que se incluyan argumentos jurídicos o en el escrito de traslado, máxime cuando la pretendida motivación se limita a la reproducción literal en el escrito de traslado del acuerdo de los argumentos expuestos para la toma de otra decisión de la Mesa, de 18 de enero de 2013.

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

La actuación de la Mesa conlleva además un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido que evidentemente no se ha llevado a cabo con arreglo a las normas reglamentarias y a los criterios definidos por el Tribunal Constitucional, pues se ha calificado como una mera propuesta de resolución una iniciativa que, como se ha dicho, tiene un alcance que excede en mucho el de las simples resoluciones que una Cámara parlamentaria puede

aprobar en su función de impulso político de la acción del Gobierno. También desde esta perspectiva la Mesa ha vulnerado los derechos de los miembros del resto de grupos parlamentarios, pues la tramitación de un texto por el procedimiento reglamentariamente previsto para una u otra iniciativa tiene también unas determinadas consecuencias en los trámites a seguir, en las posibilidades y facultades del resto de parlamentarios y grupos en relación con la misma y en el régimen de mayorías exigible para su aprobación. Así, la admisión a trámite y calificación como propuesta de resolución de una declaración como la que es causa de este recurso (que no sólo excede las funciones del Parlamento y sus previsiones reglamentarias, sino que es absolutamente incompatible con el marco constitucional y estatutario) tiene consecuencias vulneradoras de los derechos fundamentales de los diputados recurrentes, puesto que suponen una alteración que menoscaba sus posibilidades de actuación al modificar significativamente el régimen de adopción de acuerdos exigible para su aprobación.

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

d) Se justifica la trascendencia constitucional del recurso señalando, en síntesis, que con él se procura la determinación del contenido y alcance del derecho fundamental (art. 23.2 CE), pues afecta a principios y preceptos esenciales del orden constitucional de indudable importancia para la aplicación y eficacia general de la Constitución [art. 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)].

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

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

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

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

6. Por providencia de 24 de noviembre de 2015, el Pleno convino en tener por personado y parte en el procedimiento al Letrado del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de la Cámara, con quien se entenderían las sucesivas actuaciones; hacer entrega de copia de la documentación aportada a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, conceder un plazo de veinte días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que pudieran presentar las alegaciones que convinieran a su derecho.

7. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 22 de diciembre de 2015, el Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones, que es dable resumir como sigue:

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

Lo anterior lleva a considerar –dice el Ministerio Fiscal– la legitimación de los recurrentes en el presente recurso de amparo. Observa al respecto que la legitimación para pedir la reconsideración del acuerdo de la Mesa de 27 de octubre de 2015 corresponde a los grupos parlamentarios, no a los diputados (art. 38.1 RPC), lo que conduce a que la legitimación para promover recurso de amparo frente a los acuerdos de 27 de octubre y de 3 de noviembre de 2015 corresponda al Grupo Parlamentario Socialista. En la medida que el recurso se presenta por todos los integrantes del grupo parlamentario citado y que la reconsideración fue solicitada como grupo parlamentario, debe entenderse que la firma del presente recurso por el conjunto de diputados que integran dicho grupo no es sino una manifestación de adhesión y conformidad con el recurso que, como grupo parlamentario, formulan frente a los acuerdos discutidos de la Mesa y de la Presidencia de la Cámara.

Considera a continuación el Fiscal si el proceder de la Mesa, al tener por constituida la Junta de Portavoces, no obstante faltar el portavoz del Partido Popular, y dar por celebrada la audiencia de la misma, ha producido algún perjuicio y si existe un interés que confiera legitimación para poder recurrir los referidos acuerdos. En el presente caso, no puede desligarse de los actos parlamentarios impugnados el incumplimiento de los trámites que se denuncian. La validez de los acuerdos tiene como primer presupuesto el cumplimiento de los diversos trámites, en el caso la preceptiva audiencia a la Junta de Portavoces. La Junta no se constituyó en los términos que señala el art. 35.1 RPC y en la medida en que un representante del grupo parlamentario de los recurrentes se integra en dicha Junta, como portavoz, está legitimado para procurar que la misma se constituya conforme al Reglamento y denunciar cualquier vicio que impida su adecuado funcionamiento. Por ello, afirmada la legitimación de los recurrentes para denunciar el defecto procedimental que viciaría la validez del acuerdo de reconsideración y tramitación por el pleno del Parlamento de Cataluña de la propuesta, el proceder de la Mesa, al dar por válidamente constituida

a la Junta de Portavoces, no obstante las advertencias realizadas por el representante del grupo en el que se integran los recurrentes, es del todo improcedente, sin que dicho déficit pueda entenderse subsanado por el hecho de que se invitase a los diputados del Partido Popular a designar un representante que les representara en la sesión del 3 de noviembre de 2015. La Mesa debió esperar, antes de pronunciarse sobre las peticiones de reconsideración, a que los diputados del Partido Popular constituyeran grupo parlamentario y designaran portavoz que se integrara en la Junta de Portavoces. No puede tenerse por válida la audiencia a la Junta de Portavoces cuando la misma no estaba debidamente constituida (art. 35, en relación con el art. 26, RPC).

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

Lo que le imponía el Reglamento a la Mesa era, en primer lugar, esperar al trámite de investidura del Presidente de la Generalitat y a la designación por el Pleno de las comisiones (arts. 47, 59 y 146 RPC), para, en su caso, aceptar iniciativas parlamentarias, como la propuesta de resolución debatida, mucho más cuando la vigencia del Parlamento viene condicionada a que pueda ser elegido un Presidente en el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura (arts. 146 y 147 RPC). Además, como también se denuncia, no puede la Presidenta del Parlamento fijar el orden del día del Pleno sin oír a la Junta de Portavoces (art. 81.2 RPC). De nuevo se ha ignorado el Reglamento de la Cámara, en este caso por la Presidenta del Parlamento.

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

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

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

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

lamentaria. No es el recurso de amparo trámite adecuado para pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de una iniciativa parlamentaria que aún no ha sido debatida.

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

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

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

La propia Constitución (arts. 166 a 168) arbitra el procedimiento de reforma constitucional, estando legitimado el Parlamento de Cataluña para interesar del Gobierno de la Nación un proyecto de modificación constitucional o para tramitar una propuesta de ley para proponer al Congreso de los Diputados un cambio constitucional de cualquier contenido (arts. 87.1 y 2 y 168 CE y art. 173 EAC). Las reglas de procedimiento parlamentario tienen un carácter instrumental de formación de la voluntad de la Cámara y su inobservancia puede vulnerar el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) en la medida en que se restrinja el núcleo esencial de su *ius in officium* y se les imponga una tramitación diferente e inadecuada para desarrollar una iniciativa parlamentaria. La propuesta de resolución impone a los diputados de

la Cámara la tramitación como tal propuesta de una reforma constitucional para la cual es competente el Congreso de los Diputados y cuya actuación debe ser sometida al pueblo español, titular de la soberanía (art. 2 CE); esto es, se trata de una materia ajena a la competencia de la Cámara que, conforme al Estatuto de Autonomía y al propio Reglamento, exige una proposición de ley, algo muy diferente de una propuesta de resolución. La propuesta de ley tiene una tramitación distinta y, en la medida que afectaría al Estatuto, se requieren diferentes mayorías, siendo además posible solicitar dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias.

Visto su contenido esencial, la propuesta de resolución, coincidente con la Resolución 1/XI, es inconstitucional, pues propugna un nuevo orden al margen de la Constitución, lo que necesariamente pasaría por el respeto a los procedimientos constitucionalmente establecidos para la reforma de la Constitución. Se hurta a los parlamentarios, con la tramitación de la propuesta de resolución, el procedimiento legalmente establecido y por ello se les impide el ejercicio de las funciones que el *ius in officium* les otorga cuando se trata de iniciativas de modificación de la Constitución, ya que la vía parlamentaria tiene un trato diferente (arts. 166 y ss. CE). En consecuencia, la Mesa de la Cámara estaría omitiendo con sus acuerdos el procedimiento constitucional y estatutariamente previsto para una iniciativa parlamentaria del tenor de la propuesta de resolución que admitió a trámite. De tramitarse la propuesta, el Parlamento incurriría en una extralimitación de sus funciones. Por ello, los acuerdos de la Mesa del Parlamento han desconocido el ámbito de las funciones de la Cámara (art. 61 EAC). Imponen un debate en el que se solicita la aprobación de una propuesta de resolución que contiene propuestas concretas para lo que se denomina la «desconexión» democrática de España que excluye seguir los cauces constitucionalmente establecidos para traducir la voluntad política de independencia en una realidad jurídica. La Mesa es conocedora de que la proclamación de independencia, con la consiguiente ruptura de la unidad de la nación, no está contemplada en la Constitución, aunque no excluida como aspiración política a través de un proceso ajustado a la legalidad constitucional. Tras citar determinado pasaje de la STC 42/2014, señala el Ministerio Fiscal que con la admisión a trámite de la propuesta de resolución no sólo se violenta la posición institucional del Parlamento de Cataluña, sino que se lesiona el derecho de los diputados del mismo a ejercer sus funciones en el marco constitucional. En consecuencia, la Mesa debió calificar materialmente la propuesta y rechazar su admisión a trámite. Por todo ello, la denuncia que se hace en la demanda de amparo de falta de motivación del acuerdo de 3 de noviembre de 2015 debe igualmente prosperar. Entiende el Fiscal que esta motivación (que la Mesa debía limitarse a un examen formal de la iniciativa) es insuficiente, inadecuada e incurre en falta de razonabilidad, pues la Mesa debió hacer una calificación material del contenido de la propuesta y, por tanto, sobre su conformidad a la Constitución. Por no haberlo hecho así desconoció el derecho de los demandantes del art. 23.2 CE.

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

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

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

A) En unas consideraciones preliminares se señala que el presente recurso, al igual que los registrados con los números 6205-2015 y 6207-2015, no pide el reconocimiento o la reparación de un derecho vulnerado por la Mesa del Parlamento en

el ejercicio del *ius in officium* de los grupos parlamentarios recurrentes, sino discutir y subsumir en el amparo una decisión de admisión a trámite de una iniciativa presentada por otros grupos parlamentarios, lo que convierte al recurso de amparo en una «impugnación» de un acuerdo de la Mesa y desnaturaliza la esencia en que se fundamenta constitucionalmente el amparo que, como tal, requiere la vulneración de un derecho «propio» de quien lo ejerce y debe conectarse, por tanto, con un supuesto de afectación del *ius in officium*; es decir, de un acuerdo de la Mesa mediante el cual se inadmite a trámite una propuesta o iniciativa parlamentarias o se restringe indebidamente el alcance de la misma. Ello implica, además, una extralimitación de los mecanismos procesales, en la medida en que se pretende introducir una especie de control de legalidad de las decisiones de la Mesa que supera ampliamente los límites del amparo y que presenta, caso de admitirse, un grave problema desde el punto de vista del derecho constitucional del *ius in officium* parlamentario que reconoce y protege el art. 23. Si la tesis de los recurrentes se admitiera, supondría dotar a las Mesas de una facultad de control sobre las iniciativas parlamentarias que podría suponer un grave riesgo de contaminación política de una decisión que, como ha reconocido la propia jurisprudencia constitucional, debe quedar circunscrita a la verificación de los requisitos formales de las iniciativas, sin entrar en su contenido material. Sin embargo, esto es lo que realmente hacen los recursos de amparo cuando discuten la naturaleza limitada de la facultad de admisión a trámite de las Mesas parlamentarias y pretenden exigir en este caso un pronunciamiento sobre el contenido material de las iniciativas, enfoque que pone claramente de relieve que el recurso de amparo no se utiliza como instrumento procesal de defensa del propio derecho, sino como una verdadera acción impugnatoria del ejercicio de los derechos parlamentarios que corresponden a los otros grupos de la Cámara y que, como tales, están precisamente protegidos por el art. 23 CE. Se pretende exigir a la Mesa una «obligación» de inadmitir a trámite las iniciativas que *prima facie* pudieran resultar contrarias a la Constitución, superaran las atribuciones de la Cámara o debieran ser tramitadas, por estos motivos, mediante una iniciativa de reforma constitucional. Pero la propia doctrina constitucional ha relativizado siempre estos posibles inconvenientes en beneficio del derecho de iniciativa parlamentaria y considerando que el acto de admisión a trámite es de simple apertura de un procedimiento que puede suponer la introducción de modificaciones en la propuesta y permitir también el cambio del procedimiento inicialmente elegido si fuera necesario (SSTC 40/2003 y 103/2008 y ATC 135/2004). Ello obliga a la inadmisión de los recursos de amparo, por carecer los mismos de un elemento indispensable, esto es, la existencia de una vulneración efectiva de un derecho de los recurrentes en ejercicio de su *ius in officium*, y también por el abuso procesal que supone utilizar el recurso de amparo para impugnar de hecho la admisión a trámite una iniciativa presentada por otros grupos parlamentarios.

B) Se afirma, tras ello, la inadecuación de las alegaciones de la parte recurrente a la naturaleza, finalidad y objeto del recurso de amparo. La pretensión de la recurrente, según la cual las decisiones de la Mesa vulneran el art. 23 CE en cuanto suponen la posibilidad de debatir la configuración de ese derecho fundamental, no se adecúa ni a la LOTC ni a la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza, finalidad y objeto del recurso de amparo. El recurso plantea una pretensión de interpretación genérica del alcance de dicho precepto y no tanto la supuesta vulneración de un derecho fundamental, lo que no se acomoda al art. 41.3 LOTC, según el cual en el amparo constitucional no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formuló el recurso. El amparo no es un recurso de carácter únicamente objetivo, dirigido a la restauración de la legalidad alterada o a la corrección de una errónea interpretación de la misma, sino que tiene un carácter también esencialmente subjetivo, de tal modo que donde no hay violación de derechos subjetivos de naturaleza fundamental



no puede surgir una pretensión de amparo constitucional, lo que queda corroborado por lo dispuesto en el art. 55 LOTC sobre los posibles pronunciamientos de una sentencia estimatoria. La quiebra de la legalidad debe anudarse a la de un derecho subjetivo fundamental para poder someterse a enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional y ha de tratarse de un derecho cuya titularidad corresponda a la actora, no a un tercero. El recurso de amparo no es un recurso de casación «en interés de ley» o del «ordenamiento» sino, sólo y exclusivamente, una vía procesal para pretensiones dirigidas a establecer o preservar vulneraciones de derechos, transcribiéndose, al respecto, determinados pasajes de las SSTC 114/1995 y 78/1997. No es jurídicamente posible la utilización de este cauce para obtener del Tribunal Constitucional una sentencia por la cual se anule una decisión de la Mesa en la que se realizó una determinada lectura de un derecho, al aplicar el reglamento parlamentario, con la que la actora no está de acuerdo. En el caso enjuiciado, la pretendida causa de invalidez de la decisión recurrida consiste en el reconocimiento del derecho de un tercero, reconocimiento indebido a juicio de la actora porque se expande indebidamente ese derecho, pero este supuesto vicio no entraña por sí mismo una disminución o privación del derecho de la actora, por lo que en el hipotético caso de estimarse su pretensión se estaría admitiendo una acción procesal materialmente impugnatoria o bien el denominado «contraamparo», desfigurando la naturaleza de esta vía. Cuesta entender que la admisión de una iniciativa parlamentaria, a diferencia de la inadmisión, cause un perjuicio a las facultades concretas de un diputado o de un grupo parlamentario, que continúan intactas en general, incluidas las que podrían considerarse pertenecientes al núcleo esencial de la función parlamentaria (enmendar, debatir y votar la iniciativa admitida o presentar otra de sentido opuesto). Se transcriben, al respecto, pasajes de las SSTC 167/1986, 93/1995 y 83/2000. La recurrente, en conclusión, carece de acción en amparo, al no adecuarse su pretensión a la naturaleza, finalidad y objeto de dicha vía procesal.

C) No se da una vulneración del núcleo esencial del art. 23 CE, en tanto en cuanto la decisión de la Mesa no afecta a las facultades de los diputados, citándose al respecto pasajes de las SSTC 89/2005 y 88/2012. El Tribunal Constitucional ha precisado además, mediante una interpretación restrictiva, que sólo poseen relevancia constitucional a los efectos del recurso de amparo para proteger el derecho fundamental del art. 23 CE las afectaciones al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, no cualquier acto de un órgano parlamentario que infrinja la legalidad (SSTC 38/1999, 107/2001, 40/2003 y 1/2015). Más específicamente, el Tribunal ha señalado que mediante el recurso de amparo contra acuerdos de las Mesas de las Cámaras de calificación y admisión a trámite de una iniciativa lo que se pretende es preservar el derecho de participación de los sujetos legitimados para intervenir en el procedimiento parlamentario (ATC 135/2004). Para el supuesto que aquí se analiza, no ha habido perjuicio o lesión a ningún derecho del que sea titular la actora causados por el ejercicio por la Mesa del Parlamento de su función de admisión y calificación de una iniciativa presentada por un tercero, pues el Reglamento del Parlamento de Cataluña ni reconoce la existencia de un «derecho a la no admisión», ni se puede deducir su existencia. Por el contrario, y en relación a la propuesta de resolución cuya admisión se discute en esta sede, la actora conserva intacto su derecho a participar en la misma, a enmendarla, si lo cree oportuno, como han hecho otros grupos parlamentarios, y a votarla en el sentido que libremente decida. El derecho de los diputados del grupo parlamentario recurrente a intervenir en esta tramitación parlamentaria, que configuraría el núcleo esencial de su derecho en el caso enjuiciado, estaría plenamente preservado. De ello deriva que no le es posible reclamar el restablecimiento de un derecho subjetivo que no existe y que no puede utilizar para ese fin el proceso de amparo, que no es un proceso objetivo de restauración de la legalidad presuntamente infringida. Además, el derecho fundamental de participación es de configuración legal y su alcance y contenido queda determinado por

el Reglamento, siendo así que la actora no puede por más que admitir que no se ha visto privada de ningún derecho que le confiera el Reglamento del Parlamento de Cataluña, que no reconoce un derecho a impedir una tramitación, una suerte de derecho de veto, de otro grupo parlamentario. La jurisprudencia constitucional configura las propuestas de resolución como vía adecuada para forzar el debate político, el cual no debe ser obstaculizado por la Mesa (STC 44/2010). No puede sostenerse, como se desprende del recurso, que el propio debate político de la propuesta de resolución estaría violentando la naturaleza del art. 23 CE. La actora parece pretender una supuesta violación de este derecho fundamental por haberse expandido, con la admisión a trámite de la propuesta, sus límites intrínsecos, al considerar que permite un debate «inconstitucional» en un órgano «constituido». Pero, en primer lugar, muy difícilmente la expansión de un derecho puede considerarse violación del mismo y, además, aquí estamos ante un derecho de configuración legal, por lo cual sus límites son los que establece el Reglamento (arts. 83 a 88), límites sólo referidos al procedimiento y a las formas del debate, no a su contenido. Excluir del debate parlamentario posibles contenidos *a priori*, aparte de las dificultades prácticas que ello tendría, sí que podría dar lugar en mucha mayor medida a la reducción del derecho de participación más allá de su límites intrínsecos y podría perjudicar al pluralismo que se expresa en los órganos parlamentarios, bien constitucional que la jurisprudencia de este Tribunal ha puesto de relieve (SSTC 38/1999, 107/2001 y 40/2003).

Debe tenerse presente también el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales (SSTC 177/2002 y 40/2003) y no olvidar que la preservación de la legalidad, y especialmente de la legalidad constitucional, dispone, en virtud de la Constitución y de la LOTC, de poderosos instrumentos de control de las decisiones definitivas de todos los poderes públicos, incluidos los parlamentarios, preservación que cuenta, además, con el refuerzo de la tutela cautelar cuando se trata de actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas. En el caso que aquí nos ocupa, estos mecanismos han sido utilizados respecto de la resolución final adoptada por el Parlamento (Resolución 1/XI, de 9 de noviembre), hasta el punto que en este momento procesal ya ha recaído sentencia sobre la misma. Esto pone de relieve la diferencia entre la protección del derecho fundamental del art. 23 CE en el ámbito parlamentario y la función al efecto del recurso de amparo, con la garantía de la legalidad constitucional respecto de los actos definitivos del Parlamento. El amparo no puede ser utilizado cuando el motivo real que lo impulsa es discutir la admisión a trámite de una iniciativa en base a un test de constitucionalidad que un grupo parlamentario quiere imponer sobre otro, a pesar de que pueden existir incluso indicios suficientes para ello. Al contrario, este juicio y su eventual concreción procesal deben quedar reservados para el acto parlamentario definitivo, utilizando para ello los procedimientos adecuados de acuerdo con la Constitución y la LOTC. Por todo ello debe concluirse que la decisión de la Mesa relativa a la admisión a trámite de esta propuesta de resolución, así como el acuerdo por el cual se desestimó la solicitud de su reconsideración, no conllevan una vulneración de las facultades del núcleo básico de la función representativa reconocidas en el art. 23 CE.

D) Se considera, a continuación, la jurisprudencia constitucional sobre el alcance y contenido de las funciones de la Mesa del Parlamento. Tras citar el art. 37 RPC, se afirma que el centro decisorio del Parlamento, en cuanto al gobierno institucional, corresponde principalmente a la Mesa, en tanto que órgano colegiado. Sus funciones, en concreto, de admisión a trámite y calificación de los documentos de índole parlamentaria y de decisión sobre su tramitación [art. 37.3 d) RPC] deben cumplirse de conformidad con el Reglamento; se trata de actos reglados con relación a los cuales la Mesa no puede actuar a partir de criterios de oportunidad, sino que necesariamente debe encontrar la justificación de su actuación en la norma. Por ello el propio Reglamento prevé que los grupos discrepantes puedan solicitar la reconsideración de tales actos, decidiendo la Mesa definitivamente mediante resolución mo-

tivada (art. 38 RPC). La jurisprudencia constitucional sobre la función de calificación de las Mesas parlamentarias ha sido considerada por el propio Tribunal como «evolutiva» (STC 107/2001). Hasta el inicio de los años noventa, se entendía que las Mesas gozaban de una amplia potestad calificadora que les permitía comprobar no sólo los aspectos formales de los escritos que debían calificar, sino que también podían entrar a valorar el contenido a efectos de realizar una verificación liminar de su conformidad a Derecho y llevar a cabo un juicio de idoneidad en cuanto al procedimiento parlamentario. La jurisprudencia constitucional consideraba que era posible la inadmisión de una iniciativa debido a su contenido en tres supuestos: cuando fuese manifiestamente contraria a Derecho, manifiestamente inconstitucional o inequívocamente extraña a las finalidades establecidas por el procedimiento. La STC 205/1990 se puede considerar el paradigma y culmen de dicha jurisprudencia. No obstante, a mediados de los años noventa se inicia un cambio en la jurisprudencia constitucional relativa a la potestad calificadora de las Mesas para requerir que estas se ciñan a una mera comprobación de los requisitos formales de los escritos y documentos que deben admitir a trámite. Los hitos de dicho cambio de tendencias se producen en las SSTC 95/1994 y 124/1995, resoluciones cuya fundamentación a estos efectos se cita y glosa en las alegaciones. A juicio de esta representación, el Tribunal Constitucional rehúsa cualquier valoración de fondo que pueda comportar en el procedimiento de amparo un juicio de constitucionalidad, toda vez que existen los cauces correspondientes para depurar una supuesta inconstitucionalidad. Para el Tribunal, el debate en el Pleno cumple una importante función representativa mediante la cual los parlamentarios pueden, en ejercicio de su derecho, defender o rechazar la iniciativa, así como tratar sobre su eventual inconstitucionalidad, dando así a conocer a los ciudadanos lo que piensan sobre determinada materia. De ahí que el Tribunal afirme la conveniencia de que la Mesa limite sus facultades de calificación y admisión al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, pues, de lo contrario, no sólo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere (STC 124/1995). Se citan, asimismo, las SSTC 38/1999, 40/2003 y 208/2003, así como el ATC 135/2004, en el que el Tribunal no admite que se lleven a cabo juicios de antijuridicidad de simples proyectos de normas o incluso de la sola intención de producir normas. Se cita, en fin, la STC 84/2012, en la que se sistematiza la actual doctrina constitucional sobre la función de las Mesas de las Cámaras parlamentarias al calificar y admitir a trámite escritos y documentos. De todo este recorrido por la jurisprudencia constitucional concluyen las alegaciones con la apreciación de que la actual doctrina del Tribunal Constitucional sobre el test de admisión a trámite que pueden hacer las Mesas parlamentarias se limita a la verificación de los requisitos formales exigidos a las iniciativas por el reglamento y la ley y excluyen que este acto de calificación pueda comportar un juicio de oportunidad sobre el contenido de la propuesta.

E) A efectos de aplicar al presente caso esta doctrina constitucional, se comienza recordando que la misma consiente que los reglamentos parlamentarios puedan establecer o permitir a la Mesa un control más allá de los aspectos formales con determinados condicionantes cuando el escrito esté delimitado por una norma constitucional, legal o parlamentaria y sea pertinente observar su adecuación a la misma. El Tribunal entiende que dicho control de la Mesa debe estar previsto expresamente en el reglamento parlamentario y admite que puede alcanzar, singularmente, a la verificación de la idoneidad del procedimiento parlamentario elegido, ya que esta verificación forma parte del cumplimiento del reglamento. Se observa, dicho esto, que,

respecto del tipo de iniciativa parlamentaria recurrida, no existe en el Reglamento del Parlamento de Cataluña ninguna habilitación a la Mesa del Parlamento para que controle aspectos materiales de dicha iniciativa, transcribiéndose al respecto su art. 164. Tras referirse a las resoluciones del Parlamento de Cataluña como el ejemplo más paradigmático entre los instrumentos para ejercer la función de impulso de la acción política y de gobierno, se observa que si la legalidad aplicable no impone límite alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal (STC 40/2003) y por ello la Mesa se limitó aquí a verificar la regularidad formal de los términos de la iniciativa.

La argumentación contenida en el ATC 135/2004 es perfectamente aplicable al caso, pues el acuerdo de la Mesa del Parlamento de 27 de octubre de 2015, de admisión a trámite de la propuesta de resolución, lo que hizo fue posibilitar en términos democráticos el inicio del debate y la discusión parlamentaria, permitiendo a los ciudadanos el conocimiento de la posición de los distintos grupos parlamentarios sobre las cuestiones objeto de la propuesta y establecer el marco de actuación parlamentaria para la XI Legislatura. Si bien la jurisprudencia constitucional admite un control material de la iniciativa por parte de las Mesas a efectos de comprobar la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido, hay que recordar que cuando el Tribunal Constitucional se ha referido a este control material lo ha hecho siempre como una potestad de las Mesas y no como una obligación jurídica de inexcusable cumplimiento, lo que es lógico, porque si la iniciativa puede ser sometida a modificaciones sustanciales durante el procedimiento parlamentario, una exigencia como ésta podría incidir desproporcionadamente sobre el *ius in officium* que ampara la presentación de iniciativas parlamentarias y el derecho a ser debatidas. En el caso de la idoneidad del procedimiento aplicable, el Tribunal Constitucional ha admitido expresamente que un procedimiento inicial pueda ser reconvertido en otro diferente durante su tramitación (STC 103/2008 y ATC 135/2004). Además, hay que señalar la dificultad para aplicar este límite cuando se trata de una propuesta de resolución y sus posibles efectos, incluidos los jurídicos en los términos que ha reconocido la STC 42/2014, no son vinculantes ni permiten la modificación del ordenamiento. Su manifestación final es un acto de impulso de la acción política y de gobierno, lo que obliga a relativizar el control del procedimiento reglamentario elegido, pues lo contrario sería admitir que la Mesa puede determinar el alcance de la función misma de impulso en detrimento de la voluntad de los que ejercen la iniciativa. Por ello, la actuación de la Mesa debe ser especialmente cautelosa y ceñirse a sus facultades de control formal. Los argumentos del recurrente respecto a la exigencia de que la Mesa hubiera tenido que inadmitir a trámite la propuesta de resolución porque su contenido sería contrario a la Constitución y solo podría producirse mediante una iniciativa de reforma constitucional que el propio Parlamento podría impulsar deben decaer, y sólo podrían tener cierto recorrido en el caso de una iniciativa legislativa, pues una propuesta de resolución es incapaz de producir los efectos jurídicos propios y vinculantes de un acto de naturaleza normativa y es potencialmente incapaz de contradecir la Constitución en los términos necesarios de contraste entre normas o de conflicto entre ordenamientos. El recurrente confunde este momento procedimental inicial con el contenido de la propuesta e incluso con su consideración como acto definitivo y ello le lleva a utilizar un tipo de argumentos de oposición y crítica material y de fondo que, además de ser totalmente inapropiados en un recurso de amparo, llevarían al extremo insostenible de desnaturalizar las funciones de la Mesa del Parlamento, en claro perjuicio del debate político y del pluralismo. Debe rechazarse también el argumento de que la propuesta de resolución excede del contenido posible que permite el art. 164 RPC, al ir más allá del objeto de impulso de la acción política. Una vez más se incurre aquí en el terreno resbaladizo de trasladar a la Mesa una responsabilidad de inadmisión, precisamente sobre el ejercicio de la función parlamentaria de impulso que debe observarse con espe-

cial flexibilidad, habida cuenta de la extrema dificultad que supondría la delimitación *a priori* de lo que puede entenderse como impulso de la acción política y de gobierno. Parece obvio que la Mesa debe guiarse por un criterio formal, especialmente cuando la iniciativa puede encajar en el marco amplio del art. 164 RPC. También debe rebatirse que la propuesta sea extemporánea por haberse presentado antes de la investidura del Presidente de la Generalitat. La propuesta se dirige efectivamente, en algunos de sus puntos, a un futuro Gobierno, pero a efectos de su admisión a trámite no contiene indicación alguna sobre el momento en que debe ser objeto de debate y votación, ya que esto lo deben determinar después la Mesa y la Junta de Portavoces, como así se hizo sin que esa decisión haya sido objeto de impugnación alguna. Asumir la tesis de la extemporaneidad sería tanto como admitir que mientras no haya investidura no existe posibilidad de que los diputados o los grupos parlamentarios presenten iniciativas o de que la Mesa pueda ejercer en ese lapso de tiempo sus funciones de calificación de los escritos, conclusión que es a todas luces inaceptable y que desmiente la praxis parlamentaria. Incluso la propia sustanciación por el Pleno sería posible, como así ha sido en este caso, porque la posibilidad de la convocatoria no está excluida antes de la investidura y porque hay que reconocer al Parlamento constituido la capacidad de aprobar resoluciones dirigidas a los ciudadanos o incluso a un futuro Gobierno. Pero, en cualquier caso, lo que se ventila en el presente recurso ni siquiera afecta al recorrido parlamentario de la propuesta de resolución, porque los actos a los que se contrae el recurso se limitan a la fase inicial de la admisión a trámite y a la desestimación de las solicitudes de reconsideración de esa admisión. Y en relación a esta cuestión hay que añadir que por parte de todos los grupos parlamentarios, incluido, por tanto, el que presenta el amparo, se han presentado ante la Mesa numerosas iniciativas, lo que demuestra que el mismo recurrente asume como adecuada, correcta y posible tal presentación y su admisión a trámite antes de la investidura del Presidente de la Generalitat.

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

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

b) Los recurrentes consideran que la Junta de Portavoces fue convocada de modo irregular para ser oída con carácter previo a la decisión de la Mesa sobre las solicitudes de reconsideración, pero poco tienen que reclamar en amparo de su derecho cuando pudieron asistir a la reunión normalmente, en tanto ya se habían constituido como grupo parlamentario. Para el recurrente no hay vulneración alguna de ningún derecho subjetivo y eso hace evidente que su argumento sólo tendría como objeto denunciar e impugnar una presunta irregularidad procedimental que no puede tener cabida en el marco de este recurso de amparo. Además, esta alegación es contradictoria con el derecho a la reconsideración ejercido por el mismo grupo, al que había que dar respuesta en el plazo de cuatro días. Si la Mesa esperaba a la constitución del grupo parlamentario del Partido Popular, el recurrente sí que podía alegar la vulneración de su derecho a obtener una respuesta a su solicitud de reconsideración. Y también habría que tener en cuenta que las solicitudes de reconsideración suspenden la tramitación de las iniciativas, con lo que los grupos proponentes también podrían ver afectado su derecho fundamental si se superaba el plazo del art. 38.3 RPC. Por estas razones, la Mesa dio prioridad al cumplimiento estricto de este plazo de reconsideración antes que esperar al transcurso del plazo previsto para la constitución de los grupos parlamentarios, teniendo en cuenta que este plazo es facultativo

y que el único grupo no constituido podía acudir a la Junta de Portavoces por medio de un representante, como ya venía haciendo *de facto* al asistir como invitado a las reuniones de la Mesa. La convocatoria de la Junta de Portavoces se dirigió también a los diputados del Partido Popular por si querían enviar un representante y además en este caso la Junta sólo debía ser oída, porque la competencia decisoria es exclusivamente de la Mesa. Para la válida constitución de la Junta de Portavoces, además, tampoco se exige la presencia de todos los grupos parlamentarios.

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

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

Se concluye con la solicitud de que se dicte sentencia por la que se inadmita o se deniegue, en su caso, el amparo solicitado.

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

## II. Fundamentos jurídicos

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

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

Según queda también reflejado en los antecedentes, el Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso de amparo con alegaciones en esencia coincidentes con las de los demandantes de amparo, considerando que el recurso viene propiamente formulado por el Grupo Parlamentario Socialista y que la firma por el conjunto de todos los diputados integrantes del grupo es solo una manifestación de adhesión y conformidad con el mismo. La representación del Parlamento de Cataluña ha pedido la inadmisión del recurso o, en todo caso, su desestimación por entender que la queja que cabe llamar sustantiva en él planteada desborda los límites de este proceso constitucional, pues con tal denuncia no se defiende un derecho propio de quienes demandan, sino que se promueve, más bien, una impugnación de un acuerdo parlamentario adoptado, precisamente, en atención al derecho fundamental de los grupos autores de la iniciativa cuestionada, solicitándose del Tribunal, junto a ello, una interpretación genérica del art. 23.2 CE que tampoco tendría cabida en este cauce. Por lo demás, la representación de la Cámara niega las infracciones reglamentarias que en la demanda se achacan a la tramitación tanto de la propuesta de resolución como de la petición de reconsideración, y argumenta, en todo caso, en contra de que tales supuestas irregularidades hubieran afectado al núcleo del derecho fundamental para el que se pide amparo.

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

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

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

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

(ii) Entrando en temas de fondo, y al objeto de precisar con claridad el objeto de este recurso, debe rechazarse lo alegado, en primer lugar, frente a la negativa de la Presidenta del Parlamento a requerir informe jurídico de los letrados de la Cámara sobre la regularidad procedimental y sustantiva de la propuesta de resolución admitida a trámite. En efecto, este informe de los servicios jurídicos se interesó inicial-

mente de la Mesa en el escrito de petición de reconsideración, de 27 de octubre de 2015, y, rechazada que fue tal solicitud, se instó lo mismo de nuevo por el presidente del Grupo Socialista ante la Presidencia de la Cámara el día 29 del propio mes. A este requerimiento respondió la Presidenta, en términos denegatorios, el siguiente día 30, negativa cuya reconsideración, en fin, pidió el mismo presidente del grupo mediante otro escrito de 2 de noviembre de 2015. Se dice en la demanda, sin mayor argumentación, que tales solicitudes se hicieron en defensa del *ius in officium* de los demandantes, con el que los recurrentes parecen poner en relación el derecho de los diputados a contar con el «apoyo técnico» de los servicios de la Cámara (art. 5 RPC).

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

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

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

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



destinatarios a los ciudadanos o al gobierno, este último por lo demás aún no formado.

La primera de estas dos censuras es compartida, en lo sustancial, por el Ministerio Fiscal; pero negada por la representación del Parlamento de Cataluña, que observa que con ellas se desborda o desconoce los límites de este proceso constitucional, al presentarse como una impugnación de carácter abstracto o general, frente al ejercicio de un derecho ajeno, y no en términos de defensa singular del derecho fundamental de los actores. Todas las partes, por lo demás, han tenido ocasión de hacer referencia en sus alegaciones a la STC 259/2015, de 2 de diciembre, dictada en un procedimiento de impugnación de disposiciones o resoluciones autonómicas [Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTCC)], en la que el Tribunal juzgó y finalmente anuló, por inconstitucional, la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015». La Resolución así declarada inconstitucional y nula provino de la propuesta cuya admisión a trámite aquí se discute.

Procede ya entrar a examinar unos y otros argumentos:

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

b) Tampoco puede el Tribunal acoger, como pretensión de amparo, que la admisión a trámite de la repetida propuesta de resolución haya violado el derecho fundamental de los actores por haber dado curso la Mesa a una iniciativa manifiestamente contraria a la Constitución. Por lo pronto, debe señalarse que las facultades de las Mesas de las asambleas en orden a la calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias lo son sobre todo, conforme a jurisprudencia constitucional constante, a efectos de controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas, de modo que las Mesas no deben, con carácter general, inadmitir propuestas o proposiciones a causa de la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, lo que infringiría el derecho fundamental de sus actores (art. 23.2 CE). Este principio sólo consiente una muy limitada salvedad, pues en supuestos excepcionales pueden las Mesas inadmitir a trámite, sin daño para el derecho fundamental citado, las propuestas o proposiciones cuya contradicción a Derecho o inconstitucionalidad sean «palmarias y evidentes» (SSTC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2, y 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4). En modo alguno cabría de principio excluir que en tales casos excepcionales tuvieran las Mesas la facultad de no dar curso a la propuesta de que se trate, extremo este último, sin embargo, sobre el que el Tribunal tampoco se ha de pronunciar ahora, pues, aun configurado como deber constitucional de la Mesa tal poder de inadmisión en casos límite, su incumplimiento no daría lugar a infracción del derecho fundamental (art. 23.2 CE) de quienes denuncien tal

supuesta omisión de un control que habría sido obligado. En el contenido del derecho enunciado en el art. 23.2 CE no se encuentra lo que habría que llamar «derecho fundamental a la constitucionalidad» de las iniciativas parlamentarias o, incluso, de los acuerdos o normas a que aboquen, hipotético contenido éste que no sólo difundiría los contornos del derecho instituido en aquel precepto, sino que alteraría al propio tiempo la propia configuración del recurso de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional.

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

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

El art. 38.3 RPC establece que «[l]a Mesa del Parlamento dispone de un plazo de cuatro días para resolver definitivamente la petición de reconsideración mediante resolución motivada, oída la Junta de Portavoces». Los demandantes entienden que la denegación de que fue objeto su solicitud de que la Mesa reconsiderara la admisión a trámite de la propuesta de resolución aquí controvertida no se atuvo a ninguna de las dos últimas exigencias reglamentarias indicadas. En primer lugar, manifiestan que los portavoces, reunidos, a convocatoria de la Presidenta de la Cámara, el día 3 de noviembre de 2015, no lo fueron, pese a que otra cosa dijera esa convocatoria, en la condición de Junta de Gobierno, pues faltaba por designar el portavoz del grupo de los diputados elegidos en las listas presentadas por el Partido Popular, grupo pendiente de constituir y con plazo aún en curso para ello, de modo tal que, en realidad, la Mesa habría resuelto su solicitud de reconsideración sin oír previamente a una Junta de Gobierno reglamentariamente constituida. Y consideran asimismo, en segundo lugar, que la resolución denegatoria de 3 de noviembre de 2015 careció de motivación «en el momento de adoptarse», lo que habría supuesto una nueva infracción de aquel precepto reglamentario.

Una y otra conculcación quedan vinculadas en el recurso al derecho de los actores enunciado en el art. 23.2 CE, procediendo la demanda a invocar una amplia jurisprudencia constitucional de conformidad con la cual este derecho constitucional garantiza, en lo que ahora importa, no sólo el acceso igualitario a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes, sino también, por conexión necesaria, el mantenimiento del representante en ese cargo y el ejercicio del mismo sin perturbaciones ilegítimas y de conformidad con lo dispuesto en las normas y, en particular, en los reglamentos de las asambleas representativas. Todo ello, en la inteligencia, expresada por la doctrina constitucional, de que no cualquier infracción a los reglamentos parlamentarios podrá verse, sin más, como lesiva del derecho fundamental de referencia, lo que sólo sería de apreciar si la conculcación hubiera afectado al núcleo de los derechos y facultades del representante, a su *ius in officium*, afectación que aquí los demandantes afirman o dan, en todo caso, por supuesta. Como ya se ha hecho constar, el Ministerio Fiscal concluye sus alegaciones, en este punto, en coincidencia sustancial con la demanda; lo contrario hace, por su parte, la representación del Parlamento de Cataluña, para la que los actores poco podrían reclamar en cuanto a la convocatoria y reunión de los portavoces, pues pudieron manifestarse y ser oídos en la reunión del día 3 de noviembre, reunión tras la que la Mesa resolvió la petición de reconsideración con pleno respeto a la exigencia de motivación impuesta por el art. 38.3 RPC.

A) La situación en la que se suscita la controversia ha quedado en esencia descrita anteriormente. El grupo parlamentario en el que los demandantes se integran

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

B) La *ratio decidendi* que sustenta la solución de la queja suscitada reside en el siguiente fundamento: cuando un reglamento parlamentario abre vías internas para la revisión técnico-jurídica de las decisiones de los órganos de la propia Cámara, como ocurre con la reconsideración, la observancia de tales procedimientos será exigencia que cuenta con la garantía última del derecho enunciado en el art. 23.2 CE, siempre y en tanto que, claro es, los derechos de representación que a través de ellos se sustancien *ad casum* se integren o puedan ser encuadrados en el núcleo del *ius in officium* de los representantes. Así se deduce de la proyección de nuestra doctrina general sobre el art. 23.2 CE a este espacio de controversia interpretativa, pues tenemos dicho que la vulneración de los derechos de los representantes contenidos en ese derecho fundamental no se verifica con cualquier acto que infrinja el *status* jurídico aplicable, sino que, antes bien, «a estos efectos sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa» (SSTC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3; 169/2009, de 9 de julio, FJ 2; 20/2011, de 14 de marzo, FJ 4; 117/2012, de 4 de junio, FJ 3, o 36/2014, de 27 de febrero. FJ 5).

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

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

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

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

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

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

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

C) Con esas bases será ya posible verificar si tales procedimientos (en este caso, el previsto en el art. 38.3 RPC) fueron o no respetados en el presente caso.

La respuesta ha de ser coincidente con la demanda. La audiencia previa no puede tenerse por realizada y el derecho aducido resulta vulnerado. En efecto, visto el Reglamento del Parlamento de Cataluña, los portavoces no pueden ser convocados a Junta (art. 35.2 RPC) para el ejercicio de las funciones de este órgano (art. 36 RPC) en tanto no estén, todos ellos, nombrados por sus grupos respectivos (art. 28.1 RPC), proceso de designación que sólo culminará cuando estén constituidos todos los grupos parlamentarios, incluido, eventualmente, el grupo mixto. Tal situación no podrá darse por consumada en tanto haya, como así sucedió, diputados (los elegidos en las listas presentadas por el Partido Popular) en número y con plazo para constituir grupo propio aún no integrados en ninguno de los ya formados y de los que, por lo demás, resultaba razonable presumir, dada su pertenencia política y electoral común, que se constituyeran en grupo específico. La convocatoria presidencial del día 2 de noviembre a una «Junta de Portavoces» llamada a ejercer una de las funciones de este órgano (art. 38.3 RPC) fue, por ello, una convocatoria irregular. Y la reunión celebrada el día 3 ha de ser entendida, por la misma razón, como la de unos determinados portavoces de los grupos hasta entonces constituidos, y no como

la de la Junta reglamentaria que ha de integrarlos a todos. Los congregados aquel 3 de noviembre de 2015 no lo fueron con la condición reglamentaria de Junta de Portavoces (art. 35.1 RPC), ni cabía, por lo mismo, dar por realizada entonces una audiencia que el Reglamento atribuye al órgano o, si se quiere, a sus miembros, no a unos u otros portavoces. En suma, la Junta no fue oída, ni los grupos pudieron debidamente desplegar la función que se les atribuye, a través de sus portavoces, en el procedimiento. De ahí que no pueda compartirse la aseveración de la Presidenta de que «todos los grupos han podido manifestar su opinión». En suma, en orden a los efectos jurídicos que aquí son relevantes: el repetido art. 38.3 RPC no requiere oír a todos los grupos por el momento constituidos, cuando aún hay plazo para formar otros, sino a los portavoces, reunidos en Junta, de todos los grupos de la Cámara, aunque pudiera ser, cuestión ajena a lo aquí planteado, que no todos ellos acudieran a una u otra de las reuniones válidamente convocadas. La norma requiere oír, en definitiva, a una Junta de Portavoces y, por tanto, en este caso no se pudo tener por celebrada ni por ejercida válidamente, en consecuencia, la función que le atribuye el antes citado art. 38.3 RPC.

D) Las anteriores conclusiones no quedan empañadas por lo alegado frente a la demanda por la representación del Parlamento de Cataluña sobre la comunicación de la convocatoria de la Junta de Portavoces a los diputados que no se habían aún constituido en grupo parlamentario, por si querían enviar un representante a la reunión. Bastará señalar que resulta imposible equiparar la asistencia graciable a la reunión de un órgano con la asistencia, a través de los portavoces, que deriva del derecho propio de los diputados constituidos en grupo parlamentario, pues, como ha quedado expuesto, solo en este caso se participa en la reunión como miembro del órgano colegiado y para el ejercicio de sus funciones propias.

Se aduce asimismo por la representación del Parlamento de Cataluña que la reunión anticipada de la Junta de Portavoces era obligada a fin de resolver en tiempo las solicitudes de reconsideración. No obstante, incumplir el Reglamento en un caso a fin de respetarlo en otro no constituye argumento válido a los presentes efectos. El Tribunal considera que la Mesa pudo aquí, para armonizar unas exigencias y otras, prorrogar el plazo de resolución de aquellas solicitudes (art. 103 RPC), como consta en las actuaciones que así se solicitó, con reiteración y sin éxito, por algunos miembros de la propia Mesa.

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

#### **Fallo**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, *por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española,*

Ha decidido

1º Estimar parcialmente el recurso de amparo interpuesto por don Miquel Iceta Llorens, doña Eva María Granados Galiano, don Rafael Bruguera Batalla, don Car-

les Castillo Rosique, doña Assumpta Escarp Gibert, don Pol Gibert Horcas, doña Rosa María Ibarra Ollé, doña Eva María Martínez Morales, don Raúl Moreno Montaña, doña Marta Moreta Rovira, doña Esther Niubó Cidoncha, don Òscar Ordeig i Molist, don Ferran Pedret i Santos, don David Pérez Ibáñez, doña Alicia Romero Llano y don Jordi Terrades i Santacreu, y en su virtud:

a) Reconocer su derecho a la participación política (art. 23.2 CE).

b) Declarar la nulidad del acuerdo la Mesa del Parlamento de Cataluña de 3 de noviembre de 2015, por la que se desestimó la reconsideración planteada del acuerdo del mismo órgano de 27 de octubre de 2015.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás

Publíquese esta Sentencia en el *Boletín Oficial del Estado*.

Dada en Madrid, a siete de junio de dos mil dieciséis.

---

**Recurs d'empara 6207-2015, interposat pel Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya contra els acords de la Mesa del Parlament de Catalunya del 27 d'octubre i del 3 de novembre de 2015**

383-00003/11

**SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Reg. 30560 / Coneixement: Mesa del Parlament, 21.06.2016

**Tribunal Constitucional**

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

**En nombre del rey**

la siguiente

**Sentencia**

En el recurso de amparo 6207-2015, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal en nombre y representación de don Xavier García Albiol, don José Enrique Millo i Rocher, don Santiago Rodríguez i Serra, doña Andrea Levy Soler, don Alejandro Fernández Álvarez, doña María José García Cuevas, doña Esperanza García González, don Juan Bautista Milian Querol, don Alberto Villagrasa Gil y doña Marisa Xandri Pujol, todos ellos diputados del Parlamento de Cataluña, asistidos por el Letrado don Alberto Durán Ruiz de Huidobro, contra los siguientes actos: Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 27 y 28 de octubre de 2015; Acuerdo de la Presidenta del mismo Parlamento, de 2 de noviembre de 2015 y, por último, Acuerdos de la Mesa del propio Parlamento, de 3 de noviembre de 2015. Han comparecido y formulado alegaciones el Ministerio Fiscal y los Letrados del Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Presidente, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 4 de noviembre de 2015, el Procurador de los Tribunales don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal promovió recurso de amparo en nombre y representación de don Xavier García Albiol, don José Enrique Millo i Rocher, don Santiago Rodríguez i

Serra, doña Andrea Levy Soler, don Alejandro Fernández Álvarez, doña María José García Cuevas, doña Esperanza García González, don Juan Bautista Milian Querol, don Alberto Villagrasa Gil y doña Marisa Xandri Pujol, todos ellos diputados del Parlamento de Cataluña elegidos en su día en las listas presentadas por el Partido Popular. El recurso de los demandantes, asistidos por el Letrado don Alberto Durán Ruiz de Huidobro, se dirige contra los siguientes actos: en primer lugar, contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 27 de octubre de 2015, por el que se admite a trámite la «propuesta de resolución sobre el inicio de un proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales» presentada por los grupos parlamentarios de Junts pel Sí (JxSí) y Candidatura d'Unitat Popular (CUP); en segundo lugar, contra el acuerdo de la misma Mesa, de 28 de octubre de 2015, por el que se acuerda la tramitación de la referida propuesta de resolución por el procedimiento de urgencia; en tercer lugar, contra el acuerdo de 2 de noviembre del mismo año, de la Presidenta del Parlamento de Cataluña, por el que se convoca la Junta de Portavoces para el siguiente día 3, a las 10: 15 horas, y, por último, contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 3 de noviembre de 2015, por los que, respectivamente, se desestiman escritos de petición de reconsideración presentados por grupos parlamentarios y se acuerda abrir trámite de enmiendas sobre aquella propuesta de resolución.

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

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

«A la Mesa del Parlament

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

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

Propuesta de resolución

El Parlamento de Cataluña:

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

Segundo. Declara solemnemente el inicio del proceso de creación del estado catalán independiente en forma de república.

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

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

Quinto. Considera pertinente iniciar en el plazo máximo de treinta días la tramitación de las leyes de proceso constituyente, de seguridad social y de hacienda pública.

Sexto. Como depositario de la soberanía y expresión del poder constituyente, reitera que este Parlamento y el proceso de desconexión democrática no se supeditarán



a las decisiones de las instituciones del Estado Español, en particular del Tribunal Constitucional, a quien considera deslegitimado y sin competencia a raíz de la sentencia de junio de 2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña votado previamente por el pueblo en referéndum, entre otros.

Séptimo. Adoptará las medidas necesarias para abrir este proceso de desconexión democrática, masiva, sostenida y pacífica con el Estado Español de manera que permita el apoderamiento de la ciudadanía a todos los niveles y en base a una participación abierta, activa e integradora.

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

Noveno. Declara la voluntad de inicio de negociaciones con el fin de hacer efectivo el mandato democrático de creación de un estado catalán independiente en forma de República y, asimismo, lo pone en conocimiento del Estado Español, de la Unión Europea y del conjunto de la comunidad internacional.»

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

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

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

a) Tras referirse al cumplimiento de los requisitos procesales, señalan los demandantes que la propuesta de resolución admitida a trámite por la Mesa del Parlamento es contraria a Derecho e inconstitucional de forma palmaria y evidente, pues de modo notorio y grosero pretende el establecimiento de una Cámara con poderes ilimitados e incita a la desobediencia frente a nuestro sistema constitucional de convivencia. La propuesta es de clara y total ruptura con el ordenamiento constitucional y estatutario, al autoproclamar al Parlamento como depositario de una soberanía catalana que, en tanto que expresión de un poder constituyente, procedería a declarar dicho proceso, estableciéndose como único poder *de facto* en Cataluña y anulando todos los demás. El Parlamento de Cataluña y su Mesa carecen de cualquier legitimidad al margen de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC, en lo sucesivo), de modo que la propuesta ignora y excluye los fundamentos básicos de nuestro sistema constitucional, como son la democracia representativa, la soberanía nacional, la monarquía parlamentaria, el principio de legalidad, la división de poderes, la seguridad jurídica y el sistema autonómico.

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

En efecto, al admitir a trámite esta iniciativa la Mesa estaría vulnerando el artículo 23 CE al alterar la propia naturaleza de este derecho fundamental de representación política y los derechos y facultades, en este caso, de los Diputados del Parlamento de Cataluña. Cita la demanda, a este respecto, la STC 42/2014, que reconoció expresamente el carácter jurídico de la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, respecto de la cual la que ahora nos ocupa supone un paso cuantitativo superior, pues, a diferencia de aquélla, la actual atribuye al Parlamento poderes ilimitados, al margen de cualquier otro poder del Estado. Dicho esto, se recuerda que la jurisprudencia constitucional reitera que el derecho recogido en el artículo 23.2 CE es de configuración legal y que incluye no sólo el derecho de los ciudadanos a acceder a cargos públicos, sino el de mantenerse en ellos sin perturbaciones ilegítimas y siempre de conformidad con lo que la ley disponga, sin constreñir la naturaleza misma del derecho de representación (SSTC 36/1990, 220/1991 y 38/1999, entre otras). Este derecho fundamental se conforma de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en las leyes que la desarrollan. En casos anteriores, el Tribunal Constitucional ha resuelto en amparo supuestos en los que las mesas inadmitían determinada iniciati-

va, pero en el caso actual es la calificación de la Mesa la que modificaría sustancialmente la naturaleza de la representación recogida en el artículo 23 CE, en la medida en que la admisión a trámite de la propuesta objeto del presente recurso supone la posibilidad de debatir sobre si dicho derecho fundamental supera la propia configuración que establecen la Constitución y la legalidad vigente. Tanto el sufragio activo como el pasivo han de ejercerse dentro del marco constitucional y con el alcance previsto en la Constitución, de modo que una resolución o declaración de radical ruptura con el marco constitucional por parte de un representante estaría vulnerando no sólo el derecho de sufragio activo de los electores, sea cual sea su opinión política, sino también el pasivo del propio representante a acceder al cargo público representativo (se cita la STC 101/1983). Por lo tanto, la posibilidad de debatir sobre el carácter constituyente o no del Parlamento de Cataluña constituido de conformidad con la legalidad vigente supone una manifiesta extralimitación de sus propias funciones y de la propia naturaleza del derecho fundamental de configuración legal derivado del artículo 23 CE. No sólo la resolución sería, en su caso, contraria al ordenamiento jurídico, sino que el propio debate estaría violentando la naturaleza del artículo 23 CE, pues no cabe modificar dicha naturaleza, mediante una declaración de carácter jurídico, al margen de los cauces constitucionales y legales establecidos (se cita la STC 40/2003).

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

Un órgano cuyos miembros aún no se han designado, por no haber transcurrido el plazo reglamentario para ello, no puede convocarse lícitamente de acuerdo con las propias reglas del juego parlamentario y, en consecuencia, la convocatoria antes de la terminación del plazo para la designación de portavoces supone que la Junta que los reúne no puede en ningún caso ejercer las funciones que le confiere el Reglamento del Parlamento de Cataluña. Sin embargo, no sólo la presidencia de la Cámara decidió convocar la Junta para el día 3 de noviembre a las 10:15 horas, sino que, además, la Mesa del Parlamento decidió considerar que dicha Junta había sido oída a los efectos del artículo 38.3 RPC, procediendo a continuación a desestimar las peticiones de reconsideración presentadas. La convocatoria de una supuesta Junta dirigida a los portavoces designados antes de que transcurra el plazo reglamentario para la constitución de los grupos parlamentarios estaría, en primer lugar, ignorando a los diputados que aún no se han constituido en grupo y ello a pesar de que tal constitución supone un elemento fundamental del núcleo de representación política de los diputados recogido en el artículo 23.2 CE (se citan las SSTC 64/2002 y 141/2007). Los diputados recurrentes, no constituidos aún en grupo parlamentario, se han visto privados de su legítima representación y de la defensa de su posición en la Junta, a pesar de que dichos diputados gozan aún de varios días hábiles para poder constituirse en grupo, lo que no se compensa con la invitación a estos mismos diputados para que designen un representante que pueda asistir y participar en la reunión. Dicha invitación constituye un reconocimiento implícito por la pre-

sidencia de la Cámara de la irregularidad del procedimiento que pone a los diputados elegidos en las listas del Partido Popular en una situación de clara inferioridad respecto del resto de los diputados, a cuyo efecto cita la demanda la STC 64/2002. En segundo lugar, al no esperar a la formación lícita y reglamentaria de la Junta de Portavoces, la Mesa ha decidido incumplir de forma manifiesta el propio procedimiento reglamentario (art. 38.3 RPC), ignorando, por tanto, la audiencia de la Junta de Portavoces, que sólo se puede considerar como tal si está lícitamente constituida y convocada para poder decidir sobre el fondo de las peticiones de reconsideración. En otras palabras, la convocatoria no es de una Junta de Portavoces legítima, de acuerdo con el artículo 35 RPC, y carecería, en consecuencia, de sus facultades, no cumpliéndose por lo tanto el requisito de ser oída la Junta de Portavoces y sin que pueda la Mesa resolver definitivamente las peticiones de reconsideración. Este vicio no puede ser subsanado mediante una declaración de la mayoría de los integrantes de la reunión autoproclamándose como Junta de Portavoces, lo que constituye otra más de las irregularidades de este procedimiento. Antes de que transcurra el plazo reglamentario de constitución de los grupos parlamentarios no cabe convocar un órgano compuesto, justamente, por los portavoces de los mismos. Esta vulneración de las reglas del procedimiento reglamentario por parte de la presidencia y de la propia Mesa constituye una lesión palmaria del derecho enunciado en el artículo 23.2 CE (se cita, al efecto, la STC 227/2004).

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

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

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

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

5. Por providencia del Pleno de 5 de noviembre de 2015 se acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo, apreciando que ofrece especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque plantea cuestiones sobre las que no hay doctrina de este Tribunal y el asunto suscitado trasciende del caso concreto, planteando una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social, con consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 a) y g)]. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 LOTC, se acordó se dirigiera atenta comunicación al Parlamento de Cataluña a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certifica-

ción o fotocopia adverada de las actuaciones parlamentarias correspondientes a los acuerdos impugnados, acompañándose a la mencionada comunicación copia de la demanda, a efectos de la personación de la Cámara en el indicado plazo.

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

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

8. Por providencia del Pleno de 24 de noviembre de 2015 se acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Letrado del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de la Cámara, hacer entrega de copia de la documentación aportada a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal y, a tenor de lo dispuesto en el artículo 52.1 LOTC, conceder un plazo de diez días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que puedan presentar las alegaciones que a su derecho conengan.

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

a) Tras exponer los antecedentes del presente recurso de amparo, desarrolla el Ministerio Fiscal los fundamentos de Derecho de sus alegaciones, observando, en primer lugar, que cuando se tomaron los acuerdos de los días 2 y 3 de noviembre de 2015 no había terminado el plazo para que las formaciones políticas pudieran constituirse en grupo parlamentario con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 26.4), pues, habiéndose constituido el Parlamento el 26 de octubre anterior, los recurrentes tenían plazo a tal efecto hasta el día 5 de noviembre, prorrogable hasta el siguiente día 6 a las 9:30 horas. Tras citar los artículos 81.2 y 35.2 RPC, se observa que el señalamiento por la Presidenta del Parlamento de Cataluña del orden del día para la sesión a celebrar el 3 de noviembre de 2015 sobre el debate de reconsideración planteado adolece del vicio de falta de audiencia a la Junta de Portavoces, en la medida en que esta no estaba íntegra y válidamente constituida. Observa también el Ministerio Fiscal, con cita del artículo 164.2 RPC, que el mismo déficit procedimental se advierte en cuanto a la tramitación ante el Pleno, pues la Junta de Portavoces no estaba íntegramente y válidamente constituida. Este vicio no puede ser subsanado por el hecho de que se declare como Junta de Portavoces la mayoría de sus integrantes, pues la Junta se debe convocar cuando haya transcurrido el plazo para formar grupo parlamentario y estar designados los portavoces de los respectivos grupos, de manera que antes no debió convocarse la sesión de la Mesa de la Cámara a la que le es preceptiva la audiencia de la Junta de Portavoces para resolver sobre las peticiones de reconsideración. No se debió convocar una Junta de Portavoces que no estaba válidamente constituida, por lo que se quebrantaron las reglas parlamentarias, pues faltaba la designación de un portavoz de un grupo parlamentario, por lo que a los recurrentes, como futuro grupo parlamentario, se les priva de la posibilidad de solicitar la reconsideración del acuerdo de admisión de la propuesta de resolución y de ser oídos en la Junta de Portavoces. Tras citar los artículos 37.3 e), 38.1, 38.3 y 35.1 RPC, se señala que el modo de proceder de la Mesa de la Cámara ha imposibilitado la debida constitución de la Junta de Portavoces y la audiencia de la misma en el trámite de resolución por la Mesa de las peticiones de reconsideración. A esta conclusión no se opone que la Mesa invitara a los diputados del Partido Popular a designar un representante para la sesión del día 3 de noviembre de 2015, señalando ahora el Ministerio Fiscal que el diputado de dicho partido que asistió a la sesión de la Mesa de 3 de noviembre de 2015 manifestó que las adhesiones a las peticiones de reconsideración se hicieron a título particular y no como grupo parlamentario y denunció la irregularidad que se producía en la

Junta de Portavoces, cuya audiencia no podía tenerse por válidamente celebrada. La Mesa debió esperar para pronunciarse sobre tales peticiones a que los diputados del Partido Popular constituyeran grupo parlamentario y se designara un portavoz que se integrara en la Junta. Es más, si bien la Mesa puede admitir a trámite la propuesta de resolución, le es exigible igualmente oír a la Junta de Portavoces para acordar su tramitación por el Pleno o en Comisión (art. 164.2 RPC). En consecuencia, debió la Mesa, una vez más, esperar a la constitución de las correspondientes comisiones legislativas (art. 59 RPC). De nuevo la Mesa de la Cámara desconoce el Reglamento, pues debió esperar a la debida constitución de la Junta de Portavoces y no aprobar que la propuesta se tramitara por el Pleno (art. 164.2 RPC). Lo que el Reglamento imponía a la Mesa era esperar a la investidura del Presidente de la Generalitat y a la designación por el Pleno de las Comisiones (arts. 47, 59 y 146 RPC), mucho más cuando la vigencia del Parlamento viene condicionada a que pueda ser elegido y designado un presidente en el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura. La Presidenta de la Mesa, al acordar el 2 de noviembre de 2015 como orden del día la celebración de la sesión de la Mesa con audiencia de la Junta de Portavoces, y la Mesa de la Cámara, al resolver el 3 de noviembre sobre las solicitudes de reconsideración, privaron a los recurrentes del derecho de constituirse en grupo parlamentario y designar portavoz, así como de poder formular la reconsideración de los acuerdos aquí impugnados e impidieron la participación activa de los recurrentes en la sesión de 3 de noviembre de 2015 como grupo parlamentario. Por tanto, la Presidenta de la Cámara y la Mesa ignoraron los plazos que los recurrentes tenían para constituirse en grupo parlamentario (art. 26.4 RPC) y designar portavoz en la Junta de Portavoces (art. 35.1 RPC) y al proceder así desconocieron lo previsto en los artículos 38 y 35.1 RPC, lo que vulneró el derecho de los recurrentes reconocido en el artículo 23.2 CE.

b) El Tribunal Constitucional ha declarado (STC 141/2007) que la facultad de constituir grupo parlamentario pertenece al núcleo de la función representativa de los diputados y en esta ocasión dicha facultad se ha visto gravemente afectada no porque se impidiera a los recurrentes la formación de grupo (que, conforme al art. 26 RPC, podrían constituir), sino porque para realizar los actos que les permitieran impugnar el Acuerdo de 27 de octubre de 2015 y solicitar, por tanto, su reconsideración, así como para formar parte de la Junta de Portavoces y, en consecuencia, ser oídos sobre dichas peticiones, era necesario que formalmente se hubieran constituido en grupo parlamentario. Sin embargo, se llevaron a cabo por la Presidenta de la Cámara y por la Mesa una serie de actos que han ocasionado a los recurrentes un trato desigual respecto del resto de los demás grupos parlamentarios y diputados de la Cámara al no poder ejercer como grupo sus derechos, en contra del artículo 32 RPC, conforme al cual todos los grupos parlamentarios, con las excepciones establecidas por el Reglamento, gozan de los mismos derechos. Estos actos de la Presidencia y de la Mesa se concretan en el acuerdo de 2 de noviembre de 2015, por el que se acordó la audiencia a la Junta de Portavoces para resolver sobre las peticiones de reconsideración del Acuerdo de 27 de octubre de 2015, la audiencia a una Junta de Portavoces, en sesión de 3 de noviembre de 2015, sin estar designado un portavoz por los diputados recurrentes, pues se hallaban en plazo para poder constituirse en grupo parlamentario, lo que ha supuesto que se vieran privados de la posibilidad de formular petición de reconsideración contra el Acuerdo de 27 de octubre de 2015 y ser oídos como miembro de la Junta de Portavoces en la sesión de la Mesa de 3 de noviembre de 2015 sobre las reconsideraciones formuladas frente al anterior acuerdo, y en el Acuerdo de 3 de noviembre por el que se resuelve sobre las peticiones de reconsideración de los grupos parlamentarios Ciudadanos y Socialista. Por ello, si reglamentariamente era necesario que los recurrentes estuvieran constituidos en grupo parlamentario para poder participar y ser escuchados en los trámites de los acuerdos que se impugnan y, en su caso, impugnar el acuerdo de 27 de octubre de

2015, al privarles del plazo para constituirse en grupo y llevar a cabo una serie de trámites de la propuesta de resolución y privarles, así, de voz en la Junta de Portavoces se les ha desposeído de la facultad de poder ejercer los derechos que como grupo parlamentario les correspondían frente a la tramitación de la propuesta de resolución combatida y por eso se les ha vulnerado como diputados a formar grupo su derecho a la igualdad de trato y por ende el derecho a participar en los asuntos públicos en condición de igualdad y en los términos legalmente establecidos. La Mesa debió esperar a su constitución y posteriormente resolver sobre la reconsideración que el citado grupo pudiera hacer respecto del acuerdo por el que se admitía a trámite la propuesta de resolución. Al no hacerlo así vulneró el *ius in officium* del grupo parlamentario. Se citan las SSTC 141/2007 y 227/2004.

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

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

d) En relación con la facultad de calificación o admisión o no a trámite de las iniciativas parlamentarias por las Mesas de las Cámaras y respecto del derecho fundamental del artículo 23.2 CE, cita el Fiscal la STC 23/2015 y reproduce por extenso pasajes de esta resolución, así como del ATC 86/2006. Sobre la base de la jurisprudencia así evocada, y tras transcribir el artículo 164 RPC, se refiere también a las SSTC 205/1990, 95/1994, 12/1995 y 38/1999, observando que acuerdos semejantes al de la Mesa del Parlamento de Cataluña ahora cuestionados han sido analizados y fiscalizados vía amparo, si bien a raíz de la inadmisión de propuestas, mientras que en el caso presente se trata de la impugnación de la admisión a trámite de una iniciativa parlamentaria. Observa el Fiscal que esta función de control material es inevitable cuando la iniciativa parlamentaria, como la discutida aquí, perturbaría de modo evidente el orden constitucional. Nada le impide y sí obliga, por el contrario, a la Mesa calificar materialmente la propuesta, pues la Mesa está sujeta a la Cons-

titudin y al ordenamiento jurídico y puede calificar materialmente una propuesta cuando con claridad y sin ningún género de dudas es notoria su inconstitucionalidad. Tras citar las SSTC 119/2011, 27/1981 y 274/2000, indica el Ministerio Fiscal que la Mesa está legitimada para rechazar aquellas iniciativas parlamentarias que de manera grosera y palmaria sean contrarias a la Constitución. Así era en el caso actual y, sin embargo, la Mesa omitió tal examen liminar, pese a ser groseramente contraria a la Constitución una propuesta cuya finalidad es declarar la independencia de Cataluña, desconectarse de la Constitución y del ordenamiento, negar legitimidad al Tribunal Constitucional y al resto de las instituciones del Estado. La lealtad constitucional le imponía a la Mesa rechazar la admisión de la propuesta de resolución.

El procedimiento de reforma constitucional (arts. 166 y 168 CE) permite que el Parlamento de Cataluña interese del Gobierno un proyecto de modificación constitucional o que tramite una propuesta de ley para proponer al Congreso de los Diputados un cambio constitucional (arts. 87. 1 y 2 y 168 CE y art. 173 EAC). La propuesta de Resolución impone a los Diputados de la Cámara la tramitación como tal propuesta de una reforma constitucional para la cual es competente el Congreso de los Diputados y cuya actuación debe ser sometida a consideración del titular de la soberanía (art. 2 CE), esto es, se trata de un contenido ajeno a la competencia de la Cámara que, conforme al Estatuto de Autonomía de Cataluña y al Reglamento del Parlamento de Cataluña, exige una proposición de ley, algo muy diferente de una propuesta de resolución. La propuesta de ley tiene una diferente tramitación que la propuesta de resolución y respecto de aquélla, entre otros extremos, cabe la posibilidad de que por los grupos parlamentarios se solicite dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, posibilidad que se sustrae a los grupos y diputados con la tramitación como propuesta de resolución de una iniciativa parlamentaria que choca frontalmente con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Además, el grupo parlamentario socialista interesó de forma reiterada de la Presidenta del Parlamento un informe de los servicios jurídicos de la Cámara sobre la constitucionalidad y estatutariedad de la propuesta de resolución, lo que denegó la Presidencia.

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



que con la admisión a trámite de la propuesta de resolución no sólo se violenta la posición institucional del Parlamento de Cataluña (STC 119/2011), sino que se lesiona el derecho de los diputados autonómicos a ejercer sus funciones en el marco constitucional. En consecuencia, la Mesa de la Cámara debió calificar materialmente la propuesta y rechazar su admisión a trámite. Por ello, la motivación del acuerdo de 3 de noviembre de 2015, que rechazó la petición de reconsideración, debe entenderse como no adecuada, no puede tacharse de razonable y habría vulnerado el derecho fundamental del artículo 23.2 CE de los recurrentes.

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

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

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

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

b) Al convocar una Junta de Portavoces sin estar constituidos todos los grupos parlamentarios se ha vulnerado el artículo 23 CE. Es cierto que, como se indicó en el informe del Secretario General del Parlamento de Cataluña, en dos ocasiones, el 20 de noviembre de 2006 y el 17 de diciembre de 2010 (VIII y IX legislaturas), se han reunido en el Parlamento de Cataluña representantes de los grupos parlamentarios aun cuando todos los grupos no estaban formalmente constituidos, pero de ello no puede inferirse que existan precedentes en los que se haya reunido la Junta de Portavoces sin estar constituidos todos los grupos parlamentarios o sin haber expirado el plazo previsto para ello en el artículo 26.4 RPC. Además, no se puede

equiparar la reuni3n de representantes de los grupos parlamentarios a la que asisten representantes de diputados que a3n no se han constituido como grupo a una reuni3n de la Junta de Portavoces. Por ello, la Presidenta del Parlamento, al convocar una Junta de Portavoces, puso a los diputados elegidos en las listas del Partido Popular en inferioridad de condiciones respecto de los que s3 se hab3an constituido en grupo, priv3ndoles de su leg3tima representaci3n y defensa e ignorando su derecho fundamental del art3culo 23.2 CE.

Se concluy3 con la solicitud de que se acordara de conformidad con lo expresado en la demanda de amparo.

11. Los Letrados del Parlamento de Catalu3a presentaron sus alegaciones, en la representaci3n que ostentan, mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 11 de enero de 2016. Pueden resumirse como sigue:

a) En unas consideraciones preliminares se se3ala que el presente recurso, al igual que los registrados con los n3meros 6205-2015 y 6206-2015, no pide el reconocimiento o la reparaci3n de un derecho vulnerado por la Mesa del Parlamento en el ejercicio del *ius in officium* de los grupos parlamentarios recurrentes, sino discutir y subsumir en el amparo una decisi3n de admisi3n a tr3mite de una iniciativa presentada por otros grupos parlamentarios, lo que convierte al recurso de amparo en una «impugnaci3n» de un acuerdo de la Mesa y desnaturaliza la esencia en que se fundamenta constitucionalmente el amparo que, como tal, requiere la vulneraci3n de un derecho «propio» de quien lo ejerce y debe conectarse, por tanto, con un supuesto de afectaci3n del *ius in officium*, es decir, de un acuerdo de la Mesa mediante el cual se inadmite a tr3mite una propuesta o iniciativa parlamentarias o se restringe indebidamente el alcance de la misma. Ello implica, adem3s, una extralimitaci3n de los mecanismos procesales, en la medida en que se pretende introducir una especie de control de legalidad de las decisiones de la Mesa que supera ampliamente los l3mites del amparo y que presenta, caso de admitirse, un grave problema desde el punto de vista del derecho constitucional del *ius in officium* parlamentario que reconoce y protege el art. 23 CE. Si la tesis de los recurrentes se admitiera, supondr3a dotar a las Mesas de una facultad de control sobre las iniciativas parlamentarias que podr3a suponer un grave riesgo de contaminaci3n pol3tica de una decisi3n que, como ha reconocido la propia jurisprudencia constitucional, debe quedar circunscrita a la verificaci3n de los requisitos formales de las iniciativas, sin entrar en su contenido material. Sin embargo, esto es lo que realmente hacen los recursos de amparo cuando discuten la naturaleza limitada de la facultad de admisi3n a tr3mite de las mesas parlamentarias y pretenden exigir en este caso un pronunciamiento sobre el contenido material de las iniciativas. Este enfoque pone claramente de relieve que el recurso de amparo no se utiliza como instrumento procesal de defensa del propio derecho, sino como una verdadera acci3n impugnatoria del ejercicio de los derechos parlamentarios que corresponden a los otros grupos de la C3mara y que, como tales, est3n precisamente protegidos por el art. 23 CE. Se pretende exigir a la Mesa una «obligaci3n» de inadmitir a tr3mite las iniciativas que *prima facie* pudieran resultar contrarias a la Constituci3n, superaran las atribuciones de la C3mara o debieran ser tramitadas, por estos motivos, mediante una iniciativa de reforma constitucional. Pero la propia doctrina constitucional ha relativizado siempre estos posibles inconvenientes en beneficio del derecho de iniciativa parlamentaria y considerando que el acto de admisi3n a tr3mite es de simple apertura de un procedimiento que puede suponer la introducci3n de modificaciones en la propuesta y permitir tambi3n el cambio del procedimiento inicialmente elegido si fuera necesario (SSTC 40/2003 y 103/2008 y ATC 135/2004). Ello obliga a la inadmisi3n de los recursos de amparo, por carecer los mismos de un elemento indispensable, esto es, la existencia de una vulneraci3n efectiva de un derecho de los recurrentes en ejercicio de su *ius in officium* y tambi3n por el abuso procesal que supone utilizar el recurso de amparo

para impugnar de hecho la admisión a trámite de una iniciativa presentada por otros grupos parlamentarios.

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

c) No se da una vulneración del núcleo esencial del artículo 23 CE, en tanto en cuanto la decisión de la Mesa no afecta a las facultades de los diputados, citándose al respecto determinado pasaje de la STC 89/2005, así como de la STC 88/2012. El Tribunal Constitucional ha precisado además, mediante una interpretación restrictiva, que sólo poseen relevancia constitucional a los efectos del recurso de amparo para proteger el derecho fundamental del artículo 23 CE las afectaciones al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, no cualquier acto de un órgano parlamentario que infrinja la legalidad (SSTC 38/1999, 107/2001, 40/2003 y 1/2015). Más específicamente, el Tribunal ha señalado que mediante el recurso de amparo contra acuerdos de las Mesas de las Cámaras de calificación y admisión a

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

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

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

d) Se considera, a continuación, la jurisprudencia constitucional sobre el alcance y contenido de las funciones de la Mesa del Parlamento. Tras citar el artículo 37 RPC, se afirma que el centro decisorio del Parlamento, en cuanto al gobierno institucional, corresponde principalmente a la Mesa, en tanto que órgano colegiado. Sus funciones, en concreto, de admisión a trámite y calificación de los documentos de índole parlamentaria y de decisión sobre su tramitación [art. 37.3 d) RPC] deben cumplirse de conformidad con el reglamento; se trata de actos reglados con relación a los cuales la Mesa no puede actuar a partir de criterios de oportunidad, sino que necesariamente debe encontrar la justificación de su actuación en la norma. Por ello el propio reglamento prevé que los grupos discrepantes puedan solicitar la reconsideración de tales actos, decidiendo la Mesa definitivamente mediante resolución motivada (art. 38 RPC). La jurisprudencia constitucional sobre la función de calificación de las Mesas parlamentarias ha sido considerada por el propio Tribunal como «evolutiva» (STC 107/2001). Hasta el inicio de los años noventa, se entendía que las Mesas gozaban de una amplia potestad calificadora que les permitía comprobar no sólo los aspectos formales de los escritos que debían calificar, sino que también podían entrar a valorar el contenido a efectos de realizar una verificación liminar de su conformidad a Derecho y llevar a cabo un juicio de idoneidad en cuanto al procedimiento parlamentario. La jurisprudencia constitucional consideraba que era posible la inadmisión de una iniciativa debido a su contenido en tres supuestos: cuando fuese manifiestamente contraria a Derecho, manifiestamente inconstitucional o inequívocamente extraña a las finalidades establecidas por el procedimiento. La STC 205/1990 se puede considerar el paradigma y culmen de dicha jurisprudencia. No obstante, a mediados de los años noventa se inicia un cambio en la jurisprudencia constitucional relativa a la potestad calificadora de las Mesas para requerir que estas se ciñan a una mera comprobación de los requisitos formales de los escritos y documentos que deben admitir a trámite. Los hitos de dicho cambio de tendencias se producen en las SSTC 95/1994 y 124/1995, resoluciones cuya fundamentación a estos efectos se cita y glosa en las alegaciones. A juicio de esta representación, el Tribunal Constitucional rehúsa cualquier valoración de fondo que pueda comportar en el procedimiento de amparo un juicio de constitucionalidad, toda vez que existen los cauces correspondientes para depurar una supuesta inconstitucionalidad. Para el Tribunal, el debate en el Pleno cumple una importante función representativa mediante la cual los parlamentarios pueden, en ejercicio de su derecho, defender o rechazar la iniciativa, así como tratar sobre su eventual inconstitucionalidad, dando así a conocer a los ciudadanos lo que piensan sobre determinada materia. De ahí que el Tribunal afirme la conveniencia de que la Mesa limite sus facultades de calificación y admisión al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, pues, de lo contrario, no sólo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere (STC 124/1995, FJ3). Se citan, asimismo, las SSTC 38/1999, 40/2003 y 208/2003, así como el ATC 135/2004, en el que el Tribunal no admite

que se lleven a cabo juicios de antijuridicidad de simples proyectos de norma o incluso de la sola intención de producir normas. Se cita, en fin, la STC 84/2012, en la que se sistematiza la actual doctrina constitucional sobre la función de las Mesas de las Cámaras parlamentarias al calificar y admitir a trámite escritos y documentos. De todo este recorrido por la jurisprudencia constitucional concluyen las alegaciones con la apreciación de que la actual doctrina del Tribunal Constitucional sobre el *test* de admisión a trámite que pueden hacer las Mesas parlamentarias se limita a la verificación de los requisitos formales exigidos a las iniciativas por el reglamento y la ley y excluyen que este acto de calificación pueda comportar un juicio de oportunidad sobre el contenido de la propuesta.

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

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

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

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

reunión de la Junta de Portavoces y así defender su posición. El que en esta ocasión se prefiriera declinar la invitación y no asistir a la reunión de la Junta de Portavoces (mientras si se consideró aceptarla para asistir y expresar su parecer a través de un representante en las reuniones de la Mesa celebradas antes de su constitución formal como grupo parlamentario) es elección de los propios diputados recurrentes, como también lo es la de agotar el plazo de ocho días del 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.

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



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

Aunque es cierto que, de acuerdo con la lógica propia de un sistema parlamentario, y en concreto de las normas y principios básicos que articulan las relaciones entre las instituciones de la Generalitat (EAC, art. 4 Ley 13/2008, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno, artículos 146 y 147 RPC), la primera de las funciones que debe cumplir el Parlamento de la Generalitat de Cataluña tras constituirse es la de investir a un Presidente de la Generalitat, no es menos cierto que la misma sesión de investidura puede tenerse antes de los ocho días hábiles que concede el artículo 26.4 RPC, pues el artículo 4 de la citada Ley 13/2008 establece que dicha sesión debe tenerse dentro del plazo de diez días desde la constitución del Parlamento, sin que se deba, si se cree oportuno, agotar dicho plazo. Así fue en las legislaturas III (5 días), IV (5 días), V (8 días), VIII (6 días), IX (4 días) y X (3 días). Por otro lado, ni la Constitución ni el Estatuto, ni el Reglamento del Parlamento de Cataluña excluyen expresamente la posibilidad de celebrar sesiones plenarios antes del debate de investidura y aun siendo cierto que el único precedente parlamentario que puede citarse es precisamente el de la celebración de la sesión plenaria que aprobó en esta legislatura la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, declarada inconstitucional y nula por el Tribunal Constitucional, no es menos cierto que en esa Sentencia no se cuestiona el hecho mismo de celebrar una sesión plenaria antes de la investidura. Por otro lado, puede ser necesario convocar una sesión plenaria antes de la investidura y de agotar el plazo del artículo 26.4 RPC para validar, por ejemplo, un Decreto Ley o si se pretende interponer un recurso de inconstitucionalidad y la espera supusiera la expiración del plazo para ello. Para desarrollar estas y otras muchas funciones, como la de reconsiderar una admisión a trámite de un escrito o documento de índole parlamentaria, es necesaria la intervención de la Junta de Portavoces. Por tanto, una interpretación del artículo 35.1 RPC como la que pro-

ponen los recurrentes implicaría dejar el funcionamiento del Parlamento ya constituido en manos, durante ocho días hábiles, de aquellos que por diversos motivos, no siempre justificables en interés de la institución parlamentaria, decidan agotar el plazo del artículo 26.4 RPC y paralizar así la actividad parlamentaria. Tal interpretación no está amparada ni por la letra ni por el espíritu o finalidad de las normas reglamentarias en juego. Para estar válidamente constituida la Junta de Portavoces no es necesario que estén presentes todos ellos ni que estén constituidos todos los grupos parlamentarios. La expresión «está constituida» que utiliza el Reglamento del Parlamento de Cataluña y la mayoría de sus homónimas en otros Reglamentos de Cámaras autonómicas está tomada del 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, 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, antes de agotar el plazo establecido en el artículo 26.4 RPC, pero con un representante de los diputados electos que posteriormente integraron el mismo. Cosa que también habría sucedido si los diputados del Partido Popular hubieran aceptado la invitación a participar en la Junta de Portavoces que les fue ofrecida y que voluntariamente rechazaron, mientras que al mismo tiempo aceptaban la de participar en las reuniones de la Mesa de la que, por cierto, no forman parte y a la que acuden sólo como asistentes con voz, pero sin voto, junto con el otro grupo parlamentario que tampoco tiene representación en la Mesa.

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

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

De lo dicho se desprende que ni la actuación de la Presidenta al convocar la Junta de Portavoces ni la celebración de la reunión de este órgano el día 3 de noviembre ignoraron en ningún modo a los diputados que aún no se habían constituido en grupo. Todo lo contrario, respetaron su facultad de agotar dicho plazo, al tiempo que se les invitaba a designar un representante para que pudiera defender su posición en la Junta de Portavoces, designación que en ningún modo suponía comprometer la

elección que en un futuro se hiciera en relación a su representación cuando se considerase oportuno constituir formalmente el grupo parlamentario. No se ha vulnerado, en definitiva, el derecho que a los recurrentes reconoce el art. 23 CE. No faltan autores, por lo demás, que hablan de constitución del grupo o de su existencia en un momento previo al de su constitución formal, por considerar que los grupos parlamentarios no son más que la expresión de los partidos políticos, coaliciones o federaciones electorales y que la comunicación de la constitución formal del grupo parlamentario a la Mesa tiene un carácter meramente declarativo. Asimismo, aunque es pacífico que su vida se extiende hasta el término de la legislatura correspondiente, no es menos cierto que, al margen de las diversas posiciones doctrinales al respecto, en la Diputación Permanente los diputados siguen reunidos en grupos y como tales ejercen iniciativas parlamentarias. Así, sin negar que el actual Grupo Popular del Parlamento de Cataluña no se encontraba constituido formalmente cuando se convocó y se reunió la Junta de Portavoces, no es menos cierto que sí era perfectamente posible designar un diputado elegido por el Partido Popular para que expresara la opinión de sus futuros compañeros de grupo, como así ocurrió en el caso de las diversas reuniones de la Mesa mantenidas hasta entonces, a las que no 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 recurrentes, aún no formalmente constituidos como grupo, venían desarrollando como si lo fueran o utilizando medios imaginativos, como la misma figura de adherirse «en bloque» a las peticiones de reconsideración formuladas mediante un escrito con el membrete del aún no existente entonces «Grupo Parlamentario del Partido Popular de Cataluña». En definitiva, ni la Presidencia ni la Junta de Portavoces han ignorado, minusvalorado o infravalorado a los diputados del Partido Popular. Al contrario, pudiendo celebrar tanto la reunión de la Mesa como la de la Junta sin asistencia de ningún representante popular, al no estar constituidos formalmente como grupo, el ofrecimiento hecho de participar mediante un representante muestra que la actuación de la Mesa y de la Presidenta fue especialmente deferente en este caso.

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

Es fácil deducir de lo expuesto que no existe motivo ni fundamento alguno para considerar que las actuaciones seguidas en este caso, y, especialmente, la convocatoria de la Junta de Portavoces, infrinjan el Reglamento del Parlamento de Cataluña,

ni mucho menos que sean lesivas del derecho fundamental de los recurrentes. Por el contrario, la actuación de estos diputados rechazando la invitación a ser representados por uno de ellos en la Junta de Portavoces, las contradicciones que evidencian sus actos propios (asistencia a las reuniones de la Mesa como grupo parlamentario *de facto* y la presentación de su «adhesión» a las solicitudes de reconsideración mediante escrito con membrete del Grupo Parlamentario Popular de Cataluña), así como la remota posibilidad de quedar constituidos como grupo mixto (única posible, según el Reglamento), permiten presumir que esa actuación podría haber estado inspirada, en realidad, por la voluntad de utilizar el Reglamento con la finalidad de dilatar los trámites parlamentarios.

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

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

## II. Fundamentos jurídicos

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

Importa reseñar desde el principio, en recapitulación también de lo expuesto en los antecedentes, que si bien la demanda cita siempre como infringidos, según se ha

dicho, los derechos fundamentales del art. 23 CE, son vertientes o facetas distintas de estos derechos las que se invocan frente a unos u otros de los actos que así se impugnan. A decir de los demandantes, la inicial admisión a trámite de la repetida propuesta de resolución (y, hay que entender, su ulterior confirmación al resolver las solicitudes de reconsideración) «vulnera el ejercicio de la función representativa» de los actores, o del Parlamento todo de Cataluña, por lo mismo que, siendo la iniciativa admitida a todas luces contraria a la Constitución, su tramitación daría lugar a debatir sobre si el derecho fundamental del repetido art. 23 CE «supera la propia configuración» que del mismo hacen la norma fundamental y «la legalidad vigente», desnaturalizándose así la representación política que corresponde a la institución parlamentaria. Distintas serían, siempre según la demanda, las infracciones deparadas a resultas de la convocatoria irregular, por prematura, de la Junta de Portavoces y de la resolución de las solicitudes de reconsideración a las que los actores se adhirieron. Aquella convocatoria y la reunión a la que dio lugar infringieron el derecho de los diputados que recurren a constituirse en grupo parlamentario conforme a las disposiciones reglamentarias y les privaron, al tiempo, de su derecho a estar presentes, y defender sus posiciones, en una Junta de Portavoces que debiera haber estado regularmente constituida, vulneración –aducen– que no quedó paliada, sino más bien corroborada, mediante la invitación que por la Presidencia de la Cámara se les hizo llegar, a fin de que designaran un «representante» que asistiera en su nombre a la reunión convocada para el día 3 de noviembre, invitación que declinaron. La resolución, en fin, de las solicitudes de reconsideración habría conculcado también, a consecuencia de todo ello, el derecho de quienes las formularon y de quienes, como los actores, se adhirieron a ellas en orden a que tales solicitudes se decidieran sólo después de oír a la Junta de Portavoces, y ya se ha dicho que, para la demanda, no merecería tal nombre la reunión celebrada el día 3 de noviembre, cuando aún los recurrentes no se habían constituido en grupo ni designado portavoz.

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

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

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

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

a) La representación del Parlamento de Cataluña interesa la inadmisión de este recurso, que habría de serlo ya por Sentencia, con el argumento de que mediante el mismo lo que se formula sería, en realidad, una impugnación abstracta por inconstitucionalidad frente a la discutida propuesta de resolución admitida a trámite en

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

b) El Tribunal, por lo demás, no entrará aquí en el enjuiciamiento constitucional, directo y específico, de dos de los actos que la demanda dice impugnar. El primero de tales actos es el acuerdo de la Mesa, de 28 de octubre de 2015, por el que, admitida ya a trámite la propuesta de resolución, se decidió su tramitación por el procedimiento de urgencia (art. 105 RPC), acuerdo frente al que nada se argumenta de modo singular en la demanda, siendo carga del recurrente fundamentar todas y cada una de sus pretensiones y no correspondiéndole al Tribunal reconstruir, en cualquiera de sus aspectos, las razones que hayan llevado a la impugnación (por todas las resoluciones en este sentido, STC 20/2008, de 31 de enero, FJ 2). Acaso esta falta de argumentación pueda deberse a la apreciación por los demandantes de que, siendo a su juicio inválida la inicial admisión a trámite de la propuesta de resolución, idéntico vicio afectaría a los actos posteriores de tramitación y también, por tanto, a este acuerdo de la Mesa del 28 de octubre frente al que nada dicen. Pero tal hipotético razonamiento confirmaría, más bien, que la lesión del derecho fundamental estaría sólo, en lo que a este aspecto de la demanda importa, en aquella inicial admisión a trámite, con independencia de cuáles fueran, de confirmarse esa lesión, los efectos de su declaración por el Tribunal sobre las actuaciones de trámite ulteriores. Otro tanto, y por iguales razones, es obligado ahora decir respecto de la impugnación, huérfana también de fundamentación específica, del acuerdo de la Mesa, de 3 de noviembre de 2015, por el que, rechazadas ya las peticiones de reconsideración, se acordó, en acto separado, la apertura del plazo para la presentación de enmiendas a la misma (art. 164.3 RPC). Ello con independencia de que los actuales recurrentes, constituidos ya en grupo parlamentario el 5 de noviembre de 2015, presentaron enmienda a la totalidad de la repetida propuesta (*Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, núm. 6, de 6 de noviembre del mismo año). Este acuerdo queda, en sí mismo, fuera también de nuestro enjuiciamiento.

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

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

arraigada jurisprudencia de este Tribunal, cuyas determinaciones básicas, en punto a los cargos representativos, procede de modo sumario recordar.

Desde las SSTC 10/1983, de 21 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo (FFJJ 2 y 3, respectivamente), hemos afirmado así, con unas u otras palabras, que el derecho de acceder a los cargos de naturaleza representativa implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley (con los reglamentos parlamentarios, asimismo, en lo que ahora importa), sin constricciones o perturbaciones ilegítimas. También desde aquellas Sentencias, y en los mismos fundamentos jurídicos, el Tribunal tiene dicho, y así lo recuerda hasta el presente, que cuando se trata, como ahora es el caso, de cargos representativos el derecho enunciado en el número 2 de este precepto ha de ponerse en relación con el que le precede en el mismo artículo, de conformidad con el cual y en lo que aquí interesa, los ciudadanos «tienen el derecho de participar en los asuntos públicos ... por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal», relación de obligada constatación si se tiene en cuenta que son los representantes, justamente, quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos a la participación, al margen ahora la de carácter directo que asimismo el propio precepto garantiza. Y también una muy reiterada jurisprudencia constitucional viene destacando que el derecho que aquí consideramos, por ser de configuración legal, ha de realizarse y preservarse de conformidad con las normas que en cada caso lo regulen, incluidas, como acabamos de recordar, las de los respectivos reglamentos de las cámaras representativas. En el bien entendido, en fin, de que en el artículo 23.2 no ha asumido la Constitución un genérico derecho, con la condición de fundamental, al respeto de todas y cada una de las prescripciones de aquellos reglamentos, con la consecuencia de que el derecho de los representantes, y en particular su *ius in officium*, sólo podrá considerarse violado si las aducidas contravenciones de las normas internas de las asambleas afectan al núcleo de los derechos y facultades de los representantes [por todas, STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 4 a), y sentencias allí citadas]. A partir de este sucinto y genérico recordatorio de nuestra doctrina, que habrá de ser particularizado en lo que sigue, hemos de abordar el examen de las quejas deducidas en la demanda.

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

4. Como se ha expuesto, los recurrentes consideran que esa decisión de la Mesa de admitir a trámite la indicada propuesta de resolución resulta indebida e infringe el artículo 23.2 CE. Según la demanda, tal lesión provendría de que se trata de una propuesta de resolución que transgrede «de forma palmaria y evidente la Constitución y el Derecho», por lo que –se aduce– su admisión a trámite «vulnera el ejercicio de la función representativa [...] al alterar la propia naturaleza de este derecho

fundamental de representación». Ya se ha dicho que la Fiscalía concluye sus alegaciones en este extremo de forma coincidente con la demanda y que lo contrario argumenta y pide la representación del Parlamento de Cataluña, para la que, en síntesis, esta parte de la queja constitucional es impropia de un recurso de amparo, pues con la invocación del artículo 23.2 CE lo que los recurrentes plantean en verdad –viene a decirse– es una pretensión de carácter abstracto mediante la que demandan una interpretación genérica de aquel precepto constitucional, no la defensa singular del derecho fundamental en él reconocido.

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

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

En sus determinaciones básicas, y por lo que hace ahora al caso, esta jurisprudencia constitucional tiene declarado, en síntesis, que aquellas facultades de las Mesas lo son sobre todo a efectos de controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas, si bien pueden también extenderse, cuando así lo prevea el respectivo reglamento, a un examen material de aquéllas si tal delimitación sustantiva existe en el ordenamiento y ello a efectos de definir cuál sea el procedimiento parlamentario en cada caso idóneo para su tramitación (por todas, SSTC 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, y 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3). Hemos dicho asimismo que las Mesas, con carácter general, no deben inadmitir propuestas o proposiciones a causa de la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, pues ello infringiría el derecho *ex* artículo 23.2 CE de los parlamentarios autores de unas iniciativas u otras [en tal sentido, SSTC 124/1995, de 18 de julio, FFJJ 3 y 4; 107/2001, de 23 de abril, FJ 8, y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 5 a), así como ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 4]. Tal principio sólo admite una muy limitada salvedad, pues también hemos aludido a la posibilidad, «en supuestos excepcionales», de que las Mesas rechacen –sin daño, pues, para aquel derecho fundamental– una determinada propuesta o proposición cuya contradicción a Derecho o inconstitucionalidad fueran «palmarias y evidentes» (SSTC 124/1995, FJ 2; 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4, y resoluciones allí citadas).

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



b) El Tribunal, según se acaba de decir, no ha dejado de observar en ocasiones que las Mesas de las asambleas parlamentarias podrían llegar a inadmitir a trámite, en supuestos excepcionales y sin daño para el derecho *ex art. 23.2 CE*, aquellas propuestas o iniciativas cuyo contenido, en hipótesis, fuera incompatible con la Constitución de modo palmario y evidente. En modo alguno cabría de principio excluir que en tales casos excepcionales tuvieran las Mesas la facultad de no dar curso a la propuesta de que se trate, extremo este último, sin embargo, sobre el que el Tribunal tampoco se ha de pronunciar ahora, pues, aun configurado como deber constitucional de la Mesa tal poder de inadmisión en casos límite, su incumplimiento no depuraría infracción del derecho fundamental (art. 23.2 CE) de quienes denuncien tal supuesta omisión de un control que habría sido obligado. En el contenido del derecho enunciado en el art. 23.2 CE no se encuentra lo que habría que llamar «derecho fundamental a la constitucionalidad» de las iniciativas parlamentarias o, incluso, de los acuerdos o normas a que aboquen, hipotético contenido este que no sólo difuminaría los contornos del derecho instituido en aquel precepto, sino que alteraría al propio tiempo la propia configuración del recurso de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional.

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

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

Para fijar con precisión los términos de esta controversia es procedente reseñar los extremos siguientes, no discutidos en lo esencial entre las partes. En primer lugar, que, conforme al Reglamento de la Cámara, las peticiones de reconsideración de una decisión de la Mesa sobre la admisión o inadmisión a trámite de escritos y documentos de índole parlamentaria –de este género fue el acuerdo inicial de admisión, de 27 de octubre de 2015– pueden ser presentadas por un grupo parlamentario dentro de los dos días siguientes –en lo que viene ahora al caso– a la publicación de la resolución de la que se discrepa, disponiendo la Mesa de un plazo de cuatro días para resolver definitivamente mediante decisión motivada, oída la Junta de Portavoces (art. 38 RPC). En segundo lugar, que, admitida a trámite en aquella fecha la propuesta de resolución controvertida, los grupos parlamentarios Socialista y Ciudadanos presentaron en tiempo sendas solicitudes en tal sentido, pidiendo a la Mesa que reconsiderara y rectificara la calificación y, en todo caso, la admisión a trámite de la propuesta en cuestión, por ser la misma, junto a otras consideraciones críticas, contraria a la Constitución y al Estatuto de Autonomía. En tercer lugar, que los diputados hoy demandantes de amparo, no constituidos ni integrados todavía entonces en grupo parlamentario –ni habilitados, por ello, a instar reconsideración análoga–, se adhirieron a los escritos al efecto presentados por los dos grupos recién citados (adhesión que no pudo ser, como la demanda observa, sino «a título individual», por más que con alguna inconsistencia, ahora irrelevante, suscribieran el correspondiente escrito como diputados «del GP del PPC»). En cuarto lugar, que –según consta en las actuaciones– la Mesa de la Cámara, en sesión celebrada el 28 de octubre de 2015, acordó admitir a trámite las dos solicitudes de reconsideración que quedan dichas, así como la adhesión a las mismas de los diputados que hoy recurren,

suspendiendo, hasta que se decidiera sobre ellas, la tramitación de la propuesta de resolución objeto de discrepancia (art. 38.2 RPC). En quinto lugar, que la Junta de Portavoces del Parlamento de Cataluña «está constituida por los portavoces de cada grupo parlamentario», nombrados, cada uno, por el respectivo grupo (arts. 35.1 y 28.1, respectivamente, del Reglamento del Parlamento de Cataluña). Y en sexto lugar, en fin, que al tiempo de la convocatoria por la Presidencia de la Cámara, el 2 de noviembre, de una Junta de Portavoces para el siguiente día 3, en orden a oír su parecer sobre las repetidas peticiones de reconsideración, y también cuando se celebró la reunión así convocada, no se habían constituido ni integrado aún en grupo parlamentario los diputados elegidos en las listas del Partido Popular, contando con plazo reglamentario para hacerlo hasta el día 5 de noviembre, de conformidad con lo previsto en el art. 26.4 RPC (ocho días hábiles a contar desde el siguiente a la constitución del Parlamento, lo que aconteció el 26 de octubre; plazo prorrogado por decisión de la Mesa –se observa en la demanda– hasta las 9:30 horas del siguiente día 6 de noviembre). Es también pertinente reseñar que el propio día de la convocatoria de la Junta de Portavoces, el 2 de noviembre, la misma Presidencia pidió «a los diputados elegidos en las listas del Partido Popular» (así reza el encabezamiento de este escrito) que designaran «algún representante» que pudiera asistir y participar en la reunión de la Junta, invitación –ya se dijo– a la que no se acogieron aquéllos. Los demandantes y la representación de la Cámara autonómica discrepan, por lo demás, sobre la valoración jurídico-constitucional que merezca tal solicitud u ofrecimiento.

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

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

A) La facultad de constituir grupo parlamentario, en la forma y con los requisitos que establezcan los reglamentos de las Cámaras, corresponde a los diputados, facultad que –importa subrayarlo– pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria. Así lo declaró este Tribunal en la STC 64/2002, de 11 de marzo, a partir de un razonamiento que, aplicado entonces al Congreso de los Diputados, es en todo trasladable, por lo que ahora hace al caso, al Parlamento de Cataluña. Dijimos en aquella ocasión, en efecto, que, dada la configuración de los grupos parlamentarios en los actuales parlamentos como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de las Cámaras, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal *status*, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante (FJ 3). Esta doctrina, que debe calificarse de firme y consolidada (SSTC 141/2007, de 18 de junio, FJ 4; 169/2009, de 9 de julio, FJ 3, y 10/2013, de 28 de enero, FJ 3; asimismo, ATC 369/2007, de 12 de septiembre, FJ 4), impone reconocer que los actos de las Cámaras que, del modo que sea, impidan, menoscaben o perturben ilegítimamente el ejercicio, conforme a reglamento, de tal facultad de los parlamentarios de constituirse en grupo conllevarán la consiguiente infracción del derecho de aquéllos enunciado en el art. 23.2 CE y, de manera refleja, el derecho de todos los ciudadanos, al que los primeros dan efectividad, a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (número 1 del mismo artículo).

En definitiva, el derecho de los diputados a constituir grupo parlamentario, así integrado en el derecho fundamental *ex art. 23.2 CE*, aunque sólo lo sea en los términos que el reglamento de cada Cámara disponga, no puede ser desconocido por la asamblea sin menoscabar, al tiempo, aquel derecho fundamental, al formar parte del

*ius in officium* de los representantes. En lógica consecuencia, el cumplimiento del procedimiento reglamentariamente previsto para dicha constitución está asociado con la cobertura que ofrece el art. 23.2 CE, en los mismos términos expuestos, tanto en aquello que materialmente procura la efectividad de ese derecho principal a la formación de grupos por parte de los representantes electos, en expresión de la pluralidad de la cámara, como en los efectos aparejados con la integridad de su ejercicio y con el ejercicio de funciones y facultades derivadas que sean concreción de su núcleo esencial, garantizando en su integridad el derecho de los grupos parlamentarios a ejercer las facultades que integren el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (por referencia, STC 158/2014, de 6 de octubre, FJ 4).

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

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

a) Los diputados recurrentes, ya se ha dicho, contaban al menos hasta el día 5 de noviembre (o hasta las 9:30 horas del siguiente día, según el acuerdo de la Mesa que invocan) para decidir, libremente, si se constituían o no, todos ellos, en grupo parlamentario. La convocatoria por la Presidencia el día 2 del mismo mes de una Junta de Portavoces a celebrar el siguiente día 3, en curso todavía aquel plazo, no puede entenderse, objetivamente, sino como un apremio para que no apuraran el plazo dicho ante el hecho consumado de que los portavoces de los grupos ya formados se reunirían, en todo caso, en la segunda de dichas fechas para ser oídos a efectos de la decisión por la Mesa de las peticiones de reconsideración a las que se adhirieron los actores. Tal apremio, que colocaba a los demandantes ante la encrucijada de renunciar a su derecho a agotar los tiempos para constituirse en grupo, acudiendo así a la Junta prematuramente convocada, o ejercer en plenitud su facultad reglamentaria *ratione temporis*, pero sin formar parte entonces de una reunión para la que no habrían de contar aún con portavoz formalmente designado, supuso una perturbación ilegítima del derecho que, según reglamento, les asistía. Perturbación que no quedó

paliada por el ofrecimiento o invitación que recibieron de la Presidencia para que, a fin de estar presentes en la repetida reunión de la Junta, designaran un «representante» al efecto. Las facultades de los parlamentarios –y más aún las asociadas, como aquí es el caso, al derecho fundamental que enuncia el artículo 23.2 CE– se ejercen y respetan según Derecho, no por deferente condescendencia de los órganos rectores y de gobierno de las asambleas, ello con independencia de que aquella invitación pudo verse por los demandantes, de nuevo en términos objetivos, como un apremio añadido para que anticiparan, materialmente, su constitución en grupo y con ello la consiguiente designación de un portavoz («representante», en el ofrecimiento o solicitud que consideramos).

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

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

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

No lo logran, ciertamente, las referencias hechas a supuestos precedentes que, según tales alegaciones, privarían de razón jurídica a los actores. Con independencia de que los precedentes parlamentarios no pueden en general invocarse para disminuir o ignorar los derechos y garantías que el reglamento reconoce a los parlamentarios (en tal sentido, STC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 7, y resoluciones allí citadas), no constituyen argumentos ahora atendibles ni la reunión ocasional de portavoces en legislaturas anteriores antes de la constitución de todos los grupos parlamentarios, ni la asistencia a las reuniones de la Mesa, con voz pero sin voto, de quien sin

formar parte de ella actuaba no en representación oficial como portavoz de un grupo parlamentario, sino como representante informal de diputados elegidos en las mismas listas. En cuanto a aquellas reuniones no oficiales de portavoces, porque, aunque realizadas sin duda al amparo de la muy amplia libertad de acción interna de que gozan Cámaras, grupos y parlamentarios, nunca podrían arrogarse ni ejercer –como ocurrió, sin embargo, en el caso que nos ocupa– las competencias y atribuciones jurídicas que el Reglamento confiere a órganos determinados y debidamente constituidos de la asamblea (a la Junta de Portavoces, en lo que ahora importa), principio este elemental y de alcance general, por más que la Constitución sólo lo enuncie de manera expresa para las Cortes Generales (art. 67.3). Y por lo que se refiere a la asistencia a las reuniones de la Mesa de algunos diputados no integrados en ella, baste con señalar que tal presencia lo fue, como figura en las actuaciones, por libre decisión o –en palabras de tales diputados– por «cortesía» de la Presidencia y de la propia Mesa, y resultaría excesivo asimilar la asistencia graciable a la reunión de cierto órgano y aquella otra para la que cuentan con derecho propio, a través de sus portavoces, los diputados constituidos en grupo parlamentario: sólo en este segundo caso se participa en la reunión como miembro del órgano colegiado y para el ejercicio de sus funciones propias y sólo entonces, por lo tanto, se ha de ostentar el correspondiente título formal (portavoz, en lo que aquí importa).

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

Función primordial de toda asamblea parlamentaria, también por tanto del Parlamento de Cataluña (arts. 152.1 CE y 55.1 EAC), es la de representar a la ciudadanía. Esta representación sólo se cumple cabalmente si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen en general a los procedimientos que el ordenamiento dispone y, por lo que ahora más importa, a las reglas jurídicas que, integradas sobre todo en los reglamentos de las Cámaras, aseguran una participación no discriminatoria de unos y otros representantes. Se asegura con ello el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad. La democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está, sin duda, entre sus presupuestos inexcusables. La decisión, aquí juzgada, de la Presidencia del Parlamento autonómico de realizar, en los términos vistos, una convocatoria prematura, y por ello irregular, de la Junta de Portavoces de la Cámara infringió el derecho reglamentario de los diputados elegidos en las listas presentadas por el Partido Popular a constituirse, sin perturbaciones ilegítimas y con eficacia plena, en grupo parlamentario, violando, por lo mismo, su derecho fundamental y con ello el de los ciudadanos a los que representan. Procede así declararlo y dictar, como se hará en el fallo, la nulidad de la referida resolución de convocatoria, de 2 de noviembre de 2015.

6. Impugnan también los recurrentes, con cita asimismo del derecho fundamental enunciado en el artículo 23 CE, la resolución de la Mesa del Parlamento, de 3 de noviembre de 2015, por la que, «oída la Junta de Portavoces» en reunión anterior de igual fecha, se decidió mantener el acuerdo inicial de admisión a trámite de la

controvertida propuesta de resolución, con el rechazo consiguiente de las solicitudes de reconsideración a las que se viene haciendo referencia. La Mesa motivó esta decisión mediante la reiteración y transcripción de los argumentos expuestos en otro acuerdo del mismo órgano, de 18 de enero de 2013.

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

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

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

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

C) El respeto o no, en la tramitación y resolución de la reconsideración, de tal derecho de origen reglamentario no es, desde luego, indiferente para el derecho fundamental *ex* artículo 23.2 CE, en el que se comprende, por lo que ahora interesa, el de ejercer el cargo representativo de conformidad con lo dispuesto en el reglamento parlamentario, sin restricciones ilegítimas y –se impone añadir– con las garantías

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

Pero precisamente porque todo lo anterior es como queda dicho, no cabe desconocer que cuando un reglamento abre vías internas para la revisión técnico-jurídica de las decisiones de los órganos de la propia Cámara, como ocurre con la reconsideración, la observancia de tales procedimientos será exigencia que cuenta con la garantía última del derecho enunciado en el artículo 23.2 CE, siempre y en tanto que, claro es, los derechos de representación que a través de ellos se sustancien *ad casum* se integren o puedan ser encuadrados en el núcleo del *ius in officium* de los representantes. Así se deduce de la proyección de nuestra doctrina general sobre el art. 23.2 CE a este espacio de controversia interpretativa, pues, como venimos indicando, tenemos dicho que la vulneración de los derechos de los representantes contenidos en ese derecho fundamental no se verifica con cualquier acto que infrinja el *estatus* jurídico aplicable, sino que, antes bien, «a estos efectos sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa» (SSTC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3; 169/2009, de 9 de julio, FJ 2; 20/2011, de 14 de marzo, FJ 4; 117/2012, de 4 de junio, FJ 3, o 36/2014, de 27 de febrero, FJ 5).

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

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

a) Las exigencias del artículo 38.3 RPC en punto a que las solicitudes de reconsideración planteadas a la Mesa sean resueltas motivadamente y previa audiencia a la Junta de Portavoces constituyen elementos esenciales de este procedimiento parlamentario de garantía. Establecido tal cauce interno, la motivación preserva, en efecto, frente al nudo voluntarismo del órgano llamado a resolver, en tanto que la intervención previa, por vía de audiencia, de la Junta de Portavoces permite que la Mesa quede enterada, porque así lo ha querido el Reglamento, de los criterios de los distintos

grupos sobre cuál debiera ser la definitiva decisión a adoptar, decisión que, ciertamente, sólo a la propia Mesa corresponde. Esta previa audiencia de la Junta de Portavoces es un elemento central del procedimiento de la reconsideración que posee en este caso, además, una conexión inmediata con facultades inherentes al *ius in officium*: la facultad de los representantes de constituir grupos parlamentarios conforme a los plazos reglamentarios, la de designar, sucesivamente, sus portavoces o representantes, y la de perfeccionar su intervención en concurrencia con otros grupos en un órgano colegiado integrado por las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, tras la válida y concurrente constitución del mismo con los restantes grupos que deben conformarlo, según el reglamento, para garantizar el pluralismo inherente al Parlamento.

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

Los portavoces no pueden ser convocados a Junta (art. 35.2 RPC) para el ejercicio de las funciones de este órgano (art. 36 RPC) en tanto no estén, todos ellos, nombrados por sus grupos respectivos (art. 28.1 RPC), proceso de designación que sólo culminará, ya lo hemos dicho, cuando estén constituidos todos los grupos parlamentarios, incluido, eventualmente, el grupo mixto. Tal situación no podrá darse por consumada, en tanto haya, como aquí hubo, diputados en número y con plazo para constituir grupo propio aún no integrados en ninguno de los ya formados y de los que, por lo demás, resultaba razonable presumir, dada su pertenencia política y electoral común, que se constituyeran en grupo específico. La convocatoria presidencial del día 2 a una «Junta de Portavoces» llamada a ejercer una de las funciones de este órgano (art. 38.3 RPC) fue por ello una convocatoria irregular y la reunión celebrada en su virtud el siguiente día 3 no puede ser vista, por la misma razón, sino como la de unos determinados portavoces de los grupos hasta entonces constituidos, no de la Junta reglamentaria que ha de integrarlos a todos, aunque –cosa obviamente muy distinta– pudiera ser que no todos acudieran siempre a unas u otras de sus sesiones.

La reunión mantenida habría sido sin duda plenamente posible y legítima si no se le hubiera atribuido –pese a las protestas, como consta en acta, de tres de esos mismos portavoces– el ejercicio de una determinada facultad que sólo corresponde a la Junta válidamente constituida, y es lo cierto que los congregados aquel 3 de noviembre de 2015 no lo fueron con la condición reglamentaria de Junta de Portavoces (art. 35.1 RPC) ni cabía, por lo mismo, dar por realizada entonces una audiencia que el Reglamento atribuye al órgano o, si se quiere, a sus miembros, no a unos u otros portavoces. La Junta, en suma, no fue oída, ni los grupos pudieron debidamente desplegar la función que se les atribuye, a través de sus portavoces, en el procedimiento. De ahí que no pueda compartirse la aseveración de la Presidenta, según consta en acta, de que «todos los grupos han podido manifestar su opinión»: el repetido art. 38.3 RPC no requiere oír a todos los grupos por el momento constituidos, cuando aún hay plazo para formar otros, sino a los portavoces, reunidos en Junta, de todos los grupos de la Cámara, esto es, a una Junta de Portavoces que aquí no se pudo tener por celebrada ni tampoco por ejercida válidamente, en consecuencia, la función que le atribuye el antes citado art. 38.3 RPC. No lo apreciaron así ni la Presidencia ni la Mesa del Parlamento, que entendieron que una mera reunión de portavoces de los grupos ya formados podía hacer las veces de la Junta, dando a esta por «oída» y resolviendo, en definitiva, las solicitudes de reconsideración pendientes. Por lo ya expuesto, actuar de este modo supuso soslayar un trámite esencial del procedimiento de garantía parlamentaria en que la reconsideración consiste e infringir con ello, en lo que hace estrictamente al presente recurso, el derecho constitucional (art. 23.2 CE) de quienes, como los actores, se adhirieron a unas peticiones de reconsideración que fueron irregularmente resueltas por la Mesa de la Cámara.

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



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

**Fallo**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, *por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española*,

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de amparo y en consecuencia:

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

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

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

Publíquese esta Sentencia en el *Boletín Oficial del Estado*.

Dada en Madrid, a siete de junio de dos mil dieciséis.

---