



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XII legislatura · segon període · número 163 · dimarts 2 d'octubre de 2018

TAULA DE CONTINGUT

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

1.10. Acords i resolucions

Resolució 50/XII del Parlament de Catalunya, de substitució d'un membre de la delegació dels diputats que han de defensar davant el Congrés dels Diputats la Proposició de Llei de modificació de la Llei de l'Estat 52/2007, del 26 de desembre, per la qual es reconeixen i s'amplien drets i s'estableixen mesures a favor dels qui van patir persecució o violència durant la Guerra Civil i la Dictadura

271-00001/12

Adopció

3

Resolució 71/XII del Parlament de Catalunya, sobre la seguretat ciutadana a la zona oest de Figueres

250-00005/12

Aprovació

3

1.30. Altres tramitacions

1.30.06. Procediments relatius a les corporacions locals i a altres informes o memòries de la Sindicatura de Comptes

Procediment relatiu a l'Informe de fiscalització 15/2018, sobre SPM Promocions Municipals de Sant Cugat del Vallès, corresponent al 2016

258-00011/12

Coneixement de l'Informe

4

4. Informació

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.20. Recursos d'empara constitucional

Recurs d'empara 5868/2017, interposat per diputats del Grup Parlamentari de Ciutadans, contra els acords del Ple del Parlament del 6 de setembre de 2017, pels quals s'admet l'alteració de l'ordre del dia i s'aprova la supressió de tràmits reglamentaris i legals, i contra els acords de la Mesa del 6 de setembre de 2017, pels quals es denega la sol·licitud de dictamen i es desestima la petició de reconsideració

383-00004/12

Alegacions que formula el Parlament en el recurs

5

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 presentats al Registre General del Parlament.

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

Imprès al Parlament

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

www.parlament.cat

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

1.10. Acords i resolucions

Resolució 50/XII del Parlament de Catalunya, de substitució d'un membre de la delegació dels diputats que han de defensar davant el Congrés dels Diputats la Proposició de Llei de modificació de la Llei de l'Estat 52/2007, del 26 de desembre, per la qual es reconeixen i s'amplien drets i s'estableixen mesures a favor dels qui van patir persecució o violència durant la Guerra Civil i la Dictadura

271-00001/12

ADOPCIÓ

Mesa del Parlament, sessió 46, 25.09.2018

La Mesa del Parlament, en la sessió tinguda el 25 de setembre de 2018, d'acord amb l'article 87.2 de la Constitució espanyola, amb l'article 61.b de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i amb l'article 176.4 del Reglament del Parlament, ha adoptat la següent

Resolució

El Parlament de Catalunya designa el diputat Eduard Pujol i Bonell, del Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, perquè substitueixi el diputat David Bonvehí i Torras en la delegació dels diputats que han de defensar davant el Congrés dels Diputats la Proposició de Llei de modificació de la Llei de l'Estat 52/2007, del 26 de desembre, per la qual es reconeixen i s'amplien drets i s'estableixen mesures a favor dels qui van patir persecució o violència durant la Guerra Civil i la Dictadura.

Palau del Parlament, 25 de setembre de 2018

El secretari primer, Eusebi Campdepadrós i Pucurull; el president, Roger Torrent i Ramió

Resolució 71/XII del Parlament de Catalunya, sobre la seguretat ciutadana a la zona oest de Figueres

250-00005/12

APROVACIÓ

Comissió d'Interior, sessió 3, 26.09.2018, DSPC-C 66

La Comissió d'Interior, en la sessió tinguda el dia 26 de setembre de 2018, ha debatut el text de la Proposta de resolució sobre la seguretat ciutadana a la zona oest de Figueres (tram. 250-00005/12), presentada pel Grup Parlamentari de Ciutadans, i les esmenes presentades pel Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar (reg. 6416) i pel Grup Parlamentari de Junts per Catalunya i Grup Parlamentari Republicà (reg. 8495).

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

Resolució

El Parlament de Catalunya insta el Govern a instal·lar urgentment càmeres de seguretat a la via pública al barri de Sant Joan, de Figueres, com a mesura fonamental de dissuasió i prevenció i com a eina imprescindible per prevenir i identificar les actuacions perilloses o delictives al barri de Sant Joan i als barris veïns.

Palau del Parlament, 26 de setembre de 2018

La secretària en funcions de la Comissió, Anna Tarrés i Campà; el president de la Comissió, Matías Alonso Ruiz

1.30. Altres tramitacions

1.30.06. Procediments relatius a les corporacions locals i a altres informes o memòries de la Sindicatura de Comptes

Procediment relatiu a l'Informe de fiscalització 15/2018, sobre SPM Promocions Municipals de Sant Cugat del Vallès, corresponent al 2016

258-00011/12

CONEIXEMENT DE L'INFORME

D'acord amb l'article 188.4 del Reglament, el Parlament ha conegut l'Informe.

4. Informació

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.20. Recursos d'empara constitucional

Recurs d'empara 5868/2017, interposat per diputats del Grup Parlamentari de Ciutadans, contra els acords del Ple del Parlament del 6 de setembre de 2017, pels quals s'admet l'alteració de l'ordre del dia i s'aprova la supressió de tràmits reglamentaris i legals, i contra els acords de la Mesa del 6 de setembre de 2017, pels quals es denega la sol·licitud de dictamen i es desestima la petició de reconsideració

383-00004/12

ALLEGACIONES QUE FORMULA EL PARLAMENTO EN EL RECURS

A la Sala Segunda del Tribunal Constitucional

La letrada del Parlamento de Cataluña que suscribe, en representación y defensa de la Cámara, y en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del día 19 de junio de 2018 como mejor en derecho proceda

Dice

1. Que en fecha 11 de junio de 2018, el Parlamento de Cataluña recibió notificación del Pleno del Tribunal Constitucional por la que se comunicó la admisión a trámite de la demanda de amparo núm. 5868/2017, promovida por la representación procesal de Diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos en el Parlamento de Cataluña, contra el Acuerdo del Pleno del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017 sobre la alteración del orden del día; Acuerdo del Pleno del Parlamento de Cataluña de la misma fecha de supresión de trámites reglamentarios y Acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña, también de la misma fecha de denegación de la solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias y de petición de reconsideración de la denegación. En la misma fecha se le requirió para que en el plazo de diez días remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones parlamentarias correspondientes al Acuerdo impugnado, y para que emplazara al resto de los grupos parlamentarios dando traslado de la demanda de amparo para que éstos pudieran comparecer en el presente proceso constitucional.

2. Que la Mesa del Parlamento, en fecha 19 de junio, acordó el traslado del requerimiento del Tribunal Constitucional de 11 de junio y de la copia de la demanda y de la documentación adjunta a los grupos parlamentarios, salvo el recurrente en amparo, para que pudiesen comparecer en dicho recurso en el plazo indicado en el mencionado requerimiento.

3. Que la Mesa del Parlamento, en fecha 19 de junio adoptó el Acuerdo de personarse en el procedimiento de Recurso de amparo núm. 5868-2017, contra los citados Acuerdos, y remitir la documentación solicitada.

4. Que en fecha 20 de junio el Parlamento de Cataluña, a través de su representación procesal y conforme a lo solicitado, aportó la documentación requerida y testimonio de los emplazamientos correspondientes al resto de grupos parlamentarios para que pudieran comparecer en el presente procedimiento constitucional.

5. Que, mediante diligencia de ordenación de 5 de julio, notificada el día 19, el Pleno del Tribunal Constitucional, tuvo por personado y parte al Parlamento de Cataluña en el recurso de referencia y por recibido el testimonio de las actuaciones solicitado, confiriendo a las partes un plazo común de veinte días para formular alegaciones.

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

Alegaciones

Primera. Falta de legitimación activa por cuanto los motivos del recurso de amparo planteado por el Grupo Parlamentario no se adecúan a la naturaleza, finalidad y objeto del recurso de amparo

I. Existe un elemento común en los dos recursos de amparo promovidos por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, las demandas de amparo núm. 4340 y núm. 4304 del 2017 y en el recurso de amparo objeto del presente procedimiento, núm. 5868-2017, promovido por diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos que debe ser especialmente señalado de entrada por lo que significa en el contexto de un recurso de amparo.

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

Esto convierte al recurso de amparo en una «*impugnación*» de unos acuerdos del Pleno y de la Mesa y desnaturaliza la esencia en que se fundamenta constitucionalmente el amparo. Es decir, la utilización del recurso de amparo como una acción encubierta de impugnación de los acuerdos del Pleno y de la Mesa del Parlamento de Catalunya no solo presenta el problema de la desnaturalización del mismo recurso de amparo sino que implica, además, una extralimitación de los mecanismos procesales existentes, en la medida en que lo que se pretende en el fondo es introducir una especie de control de legalidad previo de las decisiones que supera ampliamente los límites del amparo y que presenta, caso de admitirse, un grave problema desde el punto de vista del derecho constitucional al *ius in officium* parlamentario que reconoce y protege el artículo 23 CE. Este enfoque pone claramente de relieve que el recurso de amparo no se utiliza como instrumento procesal de defensa del propio *ius in officium* sino, como ya se ha dicho, como una verdadera acción impugnatoria del ejercicio de los derechos parlamentarios que corresponden a los otros grupos de la Cámara y que, como tales, están precisamente protegidos por el artículo 23 CE.

II. La pretensión de la recurrente, según la cual el objeto del recurso son los acuerdos tomados por el Pleno del Parlament de Catalunya de aprobación de la alteración del orden del día y de supresión de trámites parlamentarios y de la Mesa del Parlamento de denegación de la solicitud de señalar un plazo para presentar solicitud de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries, no se adecúa ni a la LOTC ni a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la naturaleza, finalidad y objeto del recurso de amparo. Tal y como se formula la solicitud de amparo, la recurrente plantea más bien una pretensión de nulidad de los acuerdos tomados y no tanto del restablecimiento de un derecho fundamental supuestamente vulnerado. Su pretensión no es compatible con el tenor literal del artículo 41.3 LOTC, según el cual en el amparo constitucional no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formuló el recurso. Así, el recurso de amparo no es un recurso de carácter únicamente objetivo dirigido a la restauración de la legalidad alterada o a la corrección de una errónea interpretación de la misma, sino que tiene un carácter esencialmente subjetivo, de tal modo que donde no hay violación de derechos subjetivos, y además de naturaleza fundamental, no puede surgir una pretensión de amparo constitucional.

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

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

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

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

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

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

IV. En este contexto, el Tribunal Constitucional ha declarado que el recurso de amparo no es un recurso de casación «en interés de ley» o del «ordenamiento» sino, sólo y exclusivamente, una vía procesal para pretensiones dirigidas a establecer o preservar vulneraciones de derechos como, así es de ver, en el ATC 181/2003 de 2 de junio de 2003:

«En particular, con referencia a los derechos reconocidos en el Art.23.2 CE, este Tribunal tiene declarado que, si bien pueden conocerse mediante el recurso de amparo lesiones de derechos fundamentales que tengan su origen en las actuaciones de los órganos de gobierno de las Cámaras parlamentarias, tales violaciones no vienen determinadas por una posible conculcación de las normas reglamentarias, sino por razones sustantivas de carácter material que imposibiliten el ejercicio de una facultad propia del cargo» (FJ 7, in fine).

Consecuentemente, a través del recurso de amparo sólo puede pretenderse la defensa y eventual reparación de la violación de un derecho fundamental, en este caso, reconocido en el artículo 23 CE. No es jurídicamente posible la utilización de este cauce procesal para obtener del Tribunal Constitucional una sentencia por la cual se anulen unos Acuerdos del Pleno, aplicando el anterior Art.81.3 RPC (actual Art.83.3 RPC), o de la Mesa con los cuáles la actora no está de acuerdo. La parte actora no impugna la aplicación de dicho artículo y tampoco no detalla como la aplicación de un artículo del reglamento de la cámara ocasiona la lesión de un derecho fundamental sino que se alude a una pretendida supresión arbitraria por la mayoría absoluta de la cámara de «todos los trámites parlamentarios», resultado que, como se detallará más adelante, no se produce, puesto que sólo se suprimen algunos trámites y en base, precisamente, a la facultad que otorga dicho artículo.

V. En consecuencia, la interpretación sobre la naturaleza y sentido del recurso de amparo que expone esta representación lleva a rechazar el planteamiento de la actora y a considerar la falta de legitimación de la recurrente para interponer el recurso de amparo pues éste no permite una impugnación abstracta de disposiciones legales para garantizar la correcta aplicación de los preceptos de la Constitución que recogen y garantizan derechos fundamentales. En conclusión, la parte recurrente carece de acción en amparo al no adecuarse su pretensión a la naturaleza, finalidad y objeto de dicha vía procesal.

Segunda. Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario, autonomía parlamentaria y los principios de restricción y margen de apreciación del Tribunal Constitucional

I. Los reglamentos parlamentarios son la suprema expresión de la autonomía organizativa y de funcionamiento de las Cámaras. El carácter de norma básica y estructural que ostenta el Reglamento atribuye a esta norma una función, incluso, sustantiva que más allá de los aspectos procedimentales. Así lo recoge el Art.59 del EAC al atribuir al Reglamento un papel determinante en la regulación del denominado estatuto de los diputados, donde se incluyen sus derechos y deberes y la intervención de los grupos parlamentarios en el ejercicio de las funciones parlamentarias.

En este sentido se ha expresado este Alto Tribunal al manifestar que a los reglamentos corresponde *«una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas con el fin de configurar su propia organización y funcionamiento, incluyendo la regulación de los derechos y las atribuciones que corresponden a los parlamentarios, así como la articulación de todos los procedimientos y trámites que se desarrollan en su seno»* (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6).

Los reglamentos parlamentarios son, además, el instrumento mediante el cual se articula y expresa la función representativa de los diputados y diputadas y, en este sentido, son materialmente la principal norma configuradora del *ius in officium* parlamentario. Es así que, según la doctrina constitucional, los reglamentos parlamentarios son normas primarias en el sentido que desarrollan directamente la Constitución y el Estatuto y des del punto de vista normativo equiparables a leyes, lo que permite su impugnación directa y completa y un control pleno de su constitucionalidad mediante el correspondiente recurso tal como recoge el Art.27.2 d LOTC (SSTC 118/1988, de 20 de junio, FJ 3, y 101/2008, de 24 de julio, FJ 2).

II. Aunque, evidentemente, son disposiciones sometidas a lo establecido en la CE y, en el caso del Parlament de Catalunya, a lo previsto en el EAC, este Alto Tribunal también ha precisado que:

«no es en modo alguno exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento y organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales, entre ellas el Art.79.2» (Ibídem, FJ 6).

Es por ello que siendo el RPC una fuente normativa integrada por normas producidas por el mismo Parlamento, en base a su poder de autoorganización, debe ser respetado en su integridad y, frente a él, los demás poderes del Estado deben ejercitar la regla del autocontrol o *«self restraint»*, precisamente, para respetar, en su enjuiciamiento, una norma como el reglamento parlamentario.

III. Es en este marco legal y de interpretación jurisprudencial que cabe entender el art.81.3 RPC que permite, por un lado, alterar el orden del día y, por otro lado, añadir nuevos asuntos. Y respecto a su singularidad, alcance y desarrollo cabe resaltar que, con redactados similares, dicho artículo se reproduce en casi todos los reglamentos tanto autonómicos como del Congreso de los Diputados y del Senado. Como regla general la regulación de la mayor parte de estos reglamentos establece que deberá existir unanimidad para la inclusión de un asunto en el Orden del Día que no haya aún cumplido con todos los trámites parlamentarios, pero en algunos casos, como en el caso del Parlamento de Galicia, ex art.72.4, la regla no es la de la unanimidad sino la de la mayoría:

«A iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la Xunta de Galicia, la Mesa del Parlamento podrá acordar por mayoría con la Junta de Portavoces y su Presidente,

y atendiendo a razones de urgencia, la inclusión en el orden del día de un determinado asunto, aunque no hubiere cumplido los trámites reglamentarios».

En consecuencia, dicho reglamento parlamentario aún es más flexible por cuanto sólo exige mayoría simple mientras que en el Reglamento del Parlamento catalán el Art.81.3 RPC (actual art.83.3) exige, como regla general, el cumplimiento de todos los trámites parlamentarios exceptuando el caso de un acuerdo explícito en sentido contrario por mayoría absoluta.

Cabe decir que dicho artículo no ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad como tampoco lo ha sido el Art.72.4 del Parlamento de Galicia lo cual significa que se adecuan, perfectamente, a los parámetros de constitucionalidad establecidos así como también a sus respectivos Estatutos de Autonomía. Ello es así, por dos razones que se fundamentan en la propia idiosincrasia del estado de derecho: el respeto a la autonomía parlamentaria, ya comentado, y el respeto a la regla de las mayorías parlamentarias.

IV. En relación a este segundo motivo debe decirse que el principio de las mayorías constituye la regla principal en un sistema democrático y la unanimidad constituye la excepción. La unanimidad no es una regla protectora de las minorías, sino, precisamente, al contrario, ya que suele ser utilizada para que cualquiera, ya forme parte de la mayoría o minoría, pueda vetar una decisión y, por tanto, bloquear el funcionamiento de un órgano. Es por ello que la regla general en un Estado de derecho es siempre la mayoría y la excepción la unanimidad siempre y cuando ello no implique la vulneración de derechos fundamentales, pero está claro que ello puede producirse tanto en un caso como en el otro por lo que será la casuística la que pueda determinar su existencia.

Lo que resulta indudable, como ha puesto de manifiesto el *Consell de Garanties Estatutàries*, en su Dictamen 7/2017 de 6 de julio es que *«más allá de la facultad de propuesta, participación y votación, el precitado ius in officium de los parlamentarios no puede comprender «una suerte de derecho de veto frente a una iniciativa legislativa», ya que ello desvirtuaría la lógica parlamentaria basada en el principio de la mayoría, en la medida en que «la minoría estaría en disposición de privar a la mayoría de su verdadera condición de tal, erigiendo en necesaria la constitución de las mayorías especialmente reforzadas que sólo se exigen para los supuestos singulares que la Constitución ha previsto».*

V. De conformidad con este criterio el Alto Tribunal no ha censurado ningún modelo ni ha cuestionado tampoco aquellos procedimientos legislativos que comportan una importante reducción del plazo y supresión de algunos trámites como, por ejemplo, el procedimiento de lectura única. La jurisprudencia constitucional ha considerado que el hecho de que se trate de un procedimiento que limita notablemente las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma no supone, no obstante, una restricción desproporcionada, ya que *«permite diferentes manifestaciones de participación y de iniciativa parlamentaria, tanto en los trámites preliminares como en el momento mismo de la decisión final sobre la aprobación o rechazo del Proyecto de Ley, suficientes para satisfacer el contenido esencial de los derechos tutelados por el Art.23 CE»* (STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 6 y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 5).

Es así que este Alto Tribunal ha hecho una interpretación amplia del alcance del procedimiento de lectura única hasta el punto que ha considerado que no está vedada ninguna materia, por mucha relevancia o trascendencia constitucional que tenga. En este sentido es de ver la STC 185/2016, de 3 de noviembre en relación a la modificación de la LOTC misma.

VI. Además, incluso, la jurisprudencia constitucional ha defendido la posibilidad de que el contenido del *ius in officium* sea distinto según el procedimiento legislativo de que se trate en el caso concreto:

«Cada procedimiento tiene su singularidad, de lo contrario no se entendería la existencia de procedimientos diferentes, ordinarios y especiales: el ius in officium no tiene por qué tener el mismo contenido en cada procedimiento, sino que se modela de forma diferente, en función de las características de cada procedimiento. Ello no equivale a que la Cámara haya impedido o coartado el desempeño de los derechos y facultades que acompañan al núcleo de la función representativa parlamentaria» (ATC 118/1999).

VII. En conclusión, la cuestión objeto de controversia no se centra tanto en analizar si es conforme a la legalidad constitucional mediante una mayoría parlamentaria suprimir algún trámite parlamentario, que lo es, en base al art.81.3 RPC (actual art.83.3 RPC), sino en analizar cuál es, o cuales son, los trámites que se suprimen. Es decir, existen trámites que pueden resultar inocuos desde el punto de vista de la protección del núcleo esencial del *ius in officium* y, por el contrario, otros que no lo son por constituir trámites esenciales en el procedimiento legislativo cuya supresión comporta una restricción del derecho fundamental. Y, como se ha argumentará ninguno de los trámites que se suprimieron puede considerarse esencial.

Tercera. Compatibilidad con el derecho fundamental del Art.23.2 CE de la aplicación del artículo 81.3 RPC (actual 83.3 RPC)

I. Debe señalarse que esta parte no desconoce el ATC de 19 de septiembre de 2017 que constata el incumplimiento de la STC 259/2015 y la nulidad del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Catalunya de admisión a trámite por el procedimiento de urgencia extraordinaria de la Proposición de Ley del referéndum de autodeterminación y también del Acuerdo de la propia Mesa que rechazó la reconsideración de esta decisión, así como de los Acuerdos de la Cámara por los que se incluyó en el orden del día del 6 de septiembre el debate y votación de la referida proposición de ley y se suprimieron algunos trámites parlamentarios. Así como tampoco se desconoce el contenido de la STC 114/2017 de 17 de octubre por la que se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la ley de Catalunya 19/2017 de 6 de septiembre denominada del referéndum de autodeterminación. Ahora bien, el objeto y naturaleza del presente procedimiento es distinto, como se ha remarcado anteriormente y, en concreto, consiste en analizar si se ha producido la vulneración de algún derecho fundamental de la parte recurrente derivada de la aplicación del antiguo Art.81.3 RPC debido a la supresión de determinados trámites parlamentarios durante la tramitación parlamentaria de la citada ley 19/2017 de 6 de septiembre.

II. Es por ello necesario recapitular las distintas actuaciones parlamentarias que se desarrollaron en el Parlamento de Catalunya para la aprobación de dicha ley y que se resumen a continuación.

En primer lugar, en fecha 31 de julio de 2017, tuvo entrada en el Registro del Parlamento de Catalunya la Proposición de Ley del referéndum de autodeterminación por parte de dos grupos parlamentarios, el Grupo parlamentario de Junts pel Sí y el Grupo parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia extraordinaria de conformidad con el antiguo artículo 109.b RPC (actual 111.b RPC), que establece los grupos parlamentarios como sujetos legitimados para la presentación de una iniciativa legislativa, y el antiguo artículo 105, apartado 4 RPC (actual 107.4 RPC), que permite acordar el procedimiento de urgencia y acortar los plazos de tramitación a la mitad (apartado 2º) o, aún más, si así lo acuerda la Mesa del Parlamento (apartado 4º). Debe destacarse que el artículo 109.b RPC (actual 111.b RPC) se encuentra inculminado en la Sección Primera «La iniciativa legislativa», del Capítulo II «El pro-

cedimiento legislativo», del Título IV «Del funcionamiento del Parlamento». Asimismo, el antiguo art.105, ap.4 RPC se encuentra incardinado en la Sección Quinta «El cómputo de plazos y la presentación de documentos», del Capítulo I «Las disposiciones generales de funcionamiento», del mismo Título IV del RPC.

En segundo lugar, en la reunión de la Mesa del Parlament de fecha 6 de septiembre de 2017 se califica y admite a trámite la proposición de ley del referéndum de autodeterminación y, además, y a los efectos que aquí interesan, se somete a votación la petición de tres grupos parlamentarios, entre ellos la parte recurrente, para que se fije un plazo para presentar solicitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries. En dicha votación se desestima la solicitud de apertura de plazo para la solicitud de un dictamen por 4 votos a favor y 3 en contra como es de ver del extracto literal del Acta de la sesión de la Mesa del Parlamento de fecha 6 de septiembre de 2017 [Documento núm. 3]:

«Se somete a votación la petición que formulan el GP de Ciudadanos, GP socialista y GP del Partido Popular de Catalunya para que se abra un plazo para que los grupos y diputados puedan presentar solicitud de dictamen del CGE en relación a la Proposición de ley del referéndum de autodeterminación. Esta petición se desestima por 4 votos a favor...y 3 en contra».

Por otra parte, la Presidenta del Parlament ya había manifestado con anterioridad, en la misma reunión, que sería el Pleno el que decidiría sobre la solicitud de dictamen al CGE [Ver Documento núm. 3] pero se procedió a la votación adicional en la Mesa debido a la solicitud expresa de dichos GP.

En tercer lugar, se procede a la publicación de la iniciativa en el Boletín Oficial del Parlament de Catalunya del mismo día 6 de septiembre de 2017 (BOPC 500, XI Legislatura).

Y, por último, en la sesión plenaria de fecha 6 de septiembre de 2017 se solicita por parte de dos grupos parlamentarios, Junts pel Si y la CUP-CC, en base al anterior art.81.3 RPC (actual art.83.3 RPC), la votación de la alteración del orden del día para adicionar un nuevo punto en el orden del día, en concreto la proposición de Ley del referéndum de autodeterminación, y la votación de la supresión de determinados trámites parlamentarios. En dicha sesión se votó y aprobó por mayoría absoluta de la cámara, en primer lugar, la alteración del orden del día y, a continuación, la supresión del trámite parlamentario de solicitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries así como del trámite de enmiendas a la totalidad de la ley.

Exceptuando los dos trámites anteriormente mencionados se cumplieron la totalidad del resto de trámites parlamentarios: calificación jurídica y admisión a trámite, publicación de la iniciativa, trámite de enmiendas al articulado y debate y votación final de la ley.

III. La aplicación del Art.81.3 RPC debe cohonestarse con la jurisprudencia constitucional según la cual *«la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (Art.72 CE) y la propia naturaleza del Art.23.2 CE como derecho de configuración legal también obligan a otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer»*. Y, específicamente, en relación con las decisiones parlamentarias referidas a la reducción de los trámites y plazos del procedimiento legislativo, bien derivadas de la declaración de la tramitación por la vía de urgencia, bien por el procedimiento en lectura única, bien por la concurrencia de causas excepcionales, o por el mero incumplimiento de los plazos establecidos reglamentariamente, la doctrina constitucional tiene declarado que:

1º No está constitucionalizado ningún procedimiento legislativo abreviado para la tramitación de **proyectos normativos caracterizados por la urgencia**, salvo una regla temporal para la tramitación en el Senado de los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (Art.90.3 CE), por lo que dicha

regulación queda, entonces, encomendada a los **reglamentos de las Cámaras** (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 e).

2º Que **una reducción del tiempo de tramitación no priva a las Cámaras del ejercicio de su función legislativa**, ya que incide solo sobre su cronología, ni tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de voluntad del órgano (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13). En este mismo sentido se pronuncia la STC 114/2017 de 17 de octubre:

*«No puede con todo desconocerse que **no siempre la reducción de plazos y abreviación de tiempos para los actos parlamentarios constituirá un ilícito, y menos aún con relevancia constitucional**; los reglamentos parlamentarios pueden preverlo así (tal ocurre, en principio, con el citado art.83 RPC y en el procedimiento de urgencia del Art.105 RPC) y los órganos de las Cámaras dar aplicación proporcionada y razonable a unas u otras de esas previsiones excepcionales (SSTC 238/2012 de 13 de diciembre, FJ 5, 129/2013 de 4 de junio, FJ 10; 143/2016 de 19 de septiembre, FFJJ 3 y ss; 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5 y 215/2016, FJ 5 entre otras)... tampoco cabe olvidar que la ordenación de las facultades de enmienda de los representantes corresponde asimismo a los reglamentos parlamentarios, sin que sea identificable principio constitucional alguno que imponga que en todo procedimiento legislativo deba existir, necesariamente, un trámite para la presentación de enmiendas a la totalidad» (FJ 6).*

3º Que una decisión de estas características debe tener una aplicación tal que **afecte por igual a todas las fuerzas políticas** con representación parlamentaria en evitación de que se ocasione un tratamiento desigual o discriminatorio (ATC 35/2001, de 23 de febrero, FJ 5). Es a todas luces evidente que el acortamiento de los plazos era de aplicación «erga omnes» así como la supresión de algunos trámites parlamentarios por lo que no existió discriminación de ningún tipo. Por otra parte, también la eliminación del trámite de solicitud del dictamen del CGE afecta a todos los parlamentarios por igual y no únicamente a la parte recurrente, por cuanto ninguno de ellos contará con el mismo, por lo que no existe tratamiento desigual o discriminatorio.

Ello significa que no puede hacerse un juicio de constitucionalidad sobre la aplicación del Art.81.3 RPC, ni de forma directa ni tampoco indirecta, porque la regulación del procedimiento legislativo no está establecida constitucionalmente y es una facultad que pertenece, en este caso por entero, a lo que dictamine la propia Cámara.

IV. Por otra parte, como ha reconocido la doctrina constitucional, por ejemplo, en el supuesto de la reducción de los plazos de tramitación, una limitación de esta índole **«no priva a la Cámara del ejercicio de su función legislativa y sólo podrá tener relevancia constitucional cuando su alcance sea de tal magnitud que haya alterado, no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario»** (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 e), 44/2015 de 5 de marzo, FJ 2 y 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 3.) En el presente caso no puede afirmarse que se haya alterado la formación de la voluntad de la Cámara por cuanto la función legislativa no se ha visto modificada en su esencia y, en consecuencia, no ha resultado alterado el ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario. En realidad, es constatable empíricamente que la voluntad expresada por los distintos grupos parlamentarios se mantiene en las mismas posiciones políticas sin variación alguna.

V. Tampoco el hecho de que no exista unanimidad o total consenso entre los grupos parlamentarios afecta a la legalidad del procedimiento. Según doctrina constitucional consolidada **«la falta de consenso entre los grupos parlamentarios en orden**

a la tramitación de una proposición de ley no afecta a la constitucionalidad de dicha tramitación siempre que la decisión haya sido adoptada por el órgano facultado para ello y por la mayoría reglamentariamente establecida» (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ9). Además se añade que la decisión de recurrir a un procedimiento parlamentario ha de adoptarse por mayoría simple y no por unanimidad o mayoría cualificada alguna, tal y como se deduce de lo dispuesto en el Art.79 CE y de la interpretación realizada por este Tribunal del juego de las mayorías descrito por la norma fundamental, al reconocer que *«la norma generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios es el recurso a la mayoría simple, siendo la excepción la previsión de mayorías cualificadas en aras de obtener un mayor consenso para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías o con otro objetivo razonable»* (SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 7, y 238/2012, FJ 4).

Debe resaltarse que en el presente supuesto la aplicación del Art.81.3 RPC, tanto en cuanto a la alteración del orden del día e inclusión de un nuevo asunto como en relación a la posible supresión de trámites, se decidió por mayoría absoluta del Parlamento catalán, aunque la decisión de alteración del orden del día no requiere tal mayoría sino únicamente la de supresión de trámites. Con ello se permite que exista un amplio consenso sobre el procedimiento a seguir y, evidentemente, en la supresión de trámites parlamentarios debe respetarse el núcleo esencial de los derechos que conforman la configuración legal del *ius in officium*, entre los cuáles no se halla el derecho a la solicitud de un dictamen, por lo cual puede afirmarse que se han respetado tales derechos.

VI. En el *Informe de los letrados de 21 de junio de 2017*, que tiene por objeto la reforma del reglamento de la cámara, se incluye una referencia al Art.81.3 RPC. Los letrados remarcan que, en ciertos casos, y según la interpretación que se hiciera, la inclusión en el orden del día de un asunto podría no resultar compatible con los derechos básicos de los diputados y señalaba que para existir dicha compatibilidad debían respetarse necesariamente dos derechos, y cito literal: *«debe respetarse en todo caso la previa admisión a trámite de la iniciativa de que se trate y el derecho de presentación de enmiendas»*. Estos son los derechos que en dicho informe jurídico se señalaron como básicos para el supuesto de inclusión de un nuevo asunto en el orden del día.

En el presente caso se respetaron dichos derechos tanto la previa admisión a trámite como el derecho de presentación de enmiendas como consta por la documentación aportada por la actora. En ningún momento se consideró como derecho básico en dicho informe jurídico el derecho de solicitud de un dictamen, que no es, por otro lado, vinculante, según la normativa aplicable en el presente supuesto.

Es decir, de dicho Informe puede concluirse que, en su opinión, no cualquier omisión de un trámite incide en el *ius in officium* de los diputados y, por tanto, en una vulneración de derechos fundamentales sino sólo la omisión de aquellos que vienen definidos como su núcleo esencial, como así ha señalado también numerosa jurisprudencia constitucional.

VII. En relación a la supresión del trámite de enmiendas a la totalidad la jurisprudencia de este Alto Tribunal tiene declarado que no supone la vulneración de un derecho fundamental, aún menos cuando existe un derecho de enmiendas particulares, como es el caso. Y, por lo que respecta al derecho de enmiendas particulares si bien es cierto que se otorgó a los grupos parlamentarios un breve plazo durante la sesión plenaria, debe tenerse en cuenta el conocimiento previo que la parte recurrente tenía de la proposición de ley desde su presentación en el Registro General del Parlamento desde fecha 31 de julio. Es por ello que resultando determinante para este tribunal la brevedad de los plazos para considerar la existencia de vulneración del *ius in officium* de los diputados debe tomarse en consideración como plazo real de conocimiento del texto y posibilidad de su estudio y análisis el que transcurre

desde la presentación en el Registro de la iniciativa legislativa, 31 de julio, hasta la fecha de la celebración del debate y votación en el Pleno, 6 de septiembre.

VIII. Además, la jurisprudencia constitucional al considerar que el *ius in officium* es un derecho de configuración legal no considera que pueda existir vulneración de ningún derecho fundamental sin infracción de la norma, en este caso, reguladora del procedimiento y como se ha remarcado en el presente supuesto se siguió el procedimiento legislativo común que se alteró por la aplicación del Art.81.3 RPC (actual 83.3 RPC), sin que haya podido ser acreditada la infracción de dicha norma, ya que no se suprimió ninguno de los trámites esenciales del procedimiento legislativo que configuran legalmente el *ius in officium* de los parlamentarios.

Por otra parte, existen diversos ejemplos parlamentarios, durante la presente legislatura del Parlamento de Cataluña, en el que se ha utilizado dicho artículo para alterar el Orden del día e incluir nuevos puntos suprimiendo determinados trámites reglamentarios como son la *Resolución 663/XI del PC sobre el saqueo del Palau de la Música Catalana* impulsada por el Grupo Parlamentario de *Catalunya Si que es Pot*, la *Resolución 662/XI del Parlamento de Catalunya, sobre la acusación formulada por el Consorcio del Palau de la Música catalana en el juicio penal del caso Palau* impulsada por la *CUP-Crida Constituent* o la *Resolución 707/XI del Parlamento de Catalunya, sobre la minería de la comarca del Bages* impulsada por el GP de *JxSI*, GP *Ciutadans*; GP *Socialista*; GP de *Catalunya Si que es Pot* y el GP del *PPC*. En ninguno de estos casos, habiendo existido la supresión de trámites parlamentarios, y, por tanto, con aplicación del mismo artículo 81.3 RPC, se consideró que hubiera existido vulneración del 23.2 CE.

Es por ello que causa sorpresa el hecho de que la aplicación de dicho artículo resulte tan polémica cuando no sólo es un artículo existente en el Reglamento del Parlamento de Catalunya sino que en diversas Asambleas de CCAA, e incluso, en el propio Congreso de los Diputados disponen de normas similares que también han sido aplicadas. Se supone que la aplicación del derecho no debe ser discriminatoria sino neutral y objetiva y que, por tanto, establecida la presunción de constitucionalidad de dicho artículo no resulta coherente que no pueda aplicarse por parte del Parlamento catalán en un supuesto en concreto.

IX. También debe tenerse presente que en la iniciativa legislativa que se presentó también se solicitó que la tramitación se realizara por el procedimiento de urgencia extraordinaria conforme al artículo 105.4 RPC (actual 107.4 RPC) por lo que, y teniendo en cuenta que se presentó dicha iniciativa por dos grupos parlamentarios, Junts pel Sí y Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent, que constituían la mayoría absoluta del Parlamento de Catalunya, la reducción de plazos era perfectamente acorde con el procedimiento legislativo y con las normas de funcionamiento del Parlamento.

La Mesa del parlamento es el órgano que puede acordar que un asunto se tramite por el procedimiento de urgencia si lo pide el Gobierno, tres grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados. En el presente supuesto se solicitó por la mayoría absoluta de la cámara por lo que se superaba con creces el requisito exigido por el Reglamento de la cámara, ex Art.107. 1. Dicho acuerdo de la Mesa de tramitación por el procedimiento de urgencia permite reducir a la mitad los plazos fijados con carácter ordinario (Art.107.3 RPC) pero dichos plazos pueden ser reducidos aún más si lo acuerda la Mesa del Parlamento (Art.107.4. RPC). Y, en aplicación de dicho artículo del Reglamento se estableció como plazo de presentación de enmiendas al articulado hasta el final de debate en el Pleno de la proposición de ley.

Cuarta. Sobre la posible infracción del procedimiento legislativo debido y los efectos de la publicidad registral

I. Hasta el momento se han analizado los distintas tachas u objeciones a la tramitación parlamentaria de la ley consistentes en la reducción de plazos y la posibilidad de presentar enmiendas a la totalidad, por su supresión, y al articulado, por la brevedad del plazo. Otro de los argumentos que se utiliza por la parte recurrente es que no se sigue ninguno de los procedimientos previstos en el reglamento parlamentario, criterio que no desconoce esta parte es el que aplica la STC 114/2017, citada anteriormente.

Es de destacar que el procedimiento legislativo se inició de conformidad con aquello que prevé el Capítulo II del RPC. La iniciativa legislativa, es decir, la proposición de ley del referéndum de autodeterminación se presentó en el Registro General del Parlamento en fecha 31 de julio de 2017, de conformidad con el art.109 b RPC, solicitándose en la misma que se tramitara por el procedimiento de urgencia extraordinaria del art.105.4 RPC (actual 107.4 RPC).

Iniciado el procedimiento en fecha 31 de julio de 2017 y efectuada la admisión a trámite procedió a publicarse en fecha de 6 de septiembre al efectuarse la admisión a trámite. En el Pleno que se celebró en dicha fecha se procedió a invocar el art.81.3 RPC (actual 83.3. RPC) para proceder a la alteración del orden del día y a la inclusión de un nuevo punto consistente en el debate y votación de la proposición de ley, con admisión del trámite de enmiendas al articulado. Debe, por tanto, concluirse que el procedimiento legislativo se inició por los trámites de un procedimiento común y que, con posterioridad se aplicó la norma prevista en el propio reglamento de la cámara que permite alterar el orden del día y añadir un nuevo punto. Debe remarcarse la ubicación sistemática del art.81.3, incardinado en el Capítulo I «Las disposiciones generales de funcionamiento», del Título IV «Del funcionamiento del Parlament». El procedimiento legislativo se ve únicamente alterado en cuanto a una reducción de plazos y la eliminación, única y exclusiva, de las enmiendas a la totalidad. Por tanto, no puede considerarse que este artículo o bien su apartado tercero tengan un carácter de excepción o extraordinario resultando el único requisito de aplicabilidad el de reunir la mayoría requerida para ello.

II. En concreto, según la STC 114/2017 de 17 de octubre de 2017 lo relevante no son las singulares contravenciones reglamentarias sino la infracción del procedimiento legislativo ordenado en el RPC considerando que la ley se tramitó y aprobó al margen de cualquiera de los procedimientos legislativos previstos y regulados en el RPC y a través de una vía inapropiada, el art.81.3 RPC:

«Aún en el discutible caso de que pudiera acudir a esa norma para incorporar al orden del día del Pleno, con pretensiones decisorias, un asunto que no hubiera culminado aún su tramitación legislativa previa, resulta innegable que para ello el procedimiento legislativo debiera estar al menos ya iniciado y en curso, a través de cualquiera de las vías previstas como numerus clausus en el RPC. Solo entonces, incoado ya y en marcha el procedimiento (el común o cualquiera de los especiales), serían también identificables los trámites realizados y los aún pendientes y la posibilidad o no de omitir o excluir fundadamente alguno de estos últimos para la incorporación del asunto a un orden del día del Pleno; posibilidad que en modo alguno puede decirse ilimitada, siendo como son los procedimientos parlamentarios, en general, garantía de los derechos de los representantes y, en particular, de las minorías» (FJ 6 p.42).

En esta sentencia se presume que no podía aplicarse el art.81.3 RPC por cuanto el procedimiento legislativo no estaba iniciado. Es decir, se parte de la premisa de considerar que el procedimiento legislativo se inició con la calificación y admisión a trámite el día 6 de septiembre y, por ello, se objeta que no puede aplicarse el Art.81.3 RPC porque el procedimiento no estaba iniciado. Esta conclusión se deriva

de una premisa que esta parte no admite: el hecho de considerar que la presentación en el Registro General del Parlamento de Catalunya de la iniciativa legislativa en fecha 31 de julio de 2017 no tuvo efecto jurídico alguno.

Esta parte no puede compartir dicho criterio dicho sea ello con el debido respeto por cuanto de la presentación de la iniciativa en dicho registro se derivan importantes y muy relevantes efectos jurídicos especialmente derivados, en primer lugar, de la propia naturaleza jurídica del Registro, que reviste un indudable carácter público, y, en segundo lugar, de las funciones que el Registro del Parlamento asume y, en tercer lugar, de la relevancia constitucional de los derechos que protege, en virtud del art.105 CE, letra b), como son el derecho a la transparencia y al acceso a la información.

Esta parte sostiene que el procedimiento legislativo ya estaba en marcha desde 31 de julio del 2017 como acredita el documento aportado por la actora, como Documento núm. 1 y que presenta el sello del Registro General del Parlament de Catalunya de dicha fecha. La iniciativa legislativa se formalizó mediante este documento y del mismo tenían conocimiento todos los grupos parlamentarios como se pone de manifiesto por el Acta de la sesión 117 de la Mesa del Parlamento de fecha 6 de septiembre de 2017, aportada como Documento núm. DOS por esta parte, en la que el mismo vicepresidente segundo, Sr. José María Espejo-Saavedra Conesa, diputado del GP de Ciudadanos, manifiesta que hacía tiempo que dicha proposición de ley estaba presentada en el Registro y que él mismo había solicitado su inclusión en el orden del día.

III. En consecuencia deben valorarse, en relación con la Proposición de Ley del Referéndum de Autodeterminación, cuáles son los efectos jurídicos de la entrada de la iniciativa legislativa en el Registro General del Parlamento. Este es un registro público, de carácter administrativo, sometido por tanto a la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común y también a las leyes de transparencia. Cuando se dice público se hace referencia a un estado, a una situación. Por el contrario, cuando se habla de publicidad se hace referencia a una acción. Esto no obstante, si bien algunos hechos tienen publicidad por su calidad de públicos, no todo lo público goza de publicidad por esa sola circunstancia. La calidad de público no está condicionada tanto por el número de personas que han accedido al conocimiento del hecho como por la posibilidad real de tenerlo. Y, este conocimiento, podía alcanzarse fácilmente en el presente supuesto, a través del derecho de acceso a la información, con una simple solicitud. Este es el criterio interpretativo de la Real Academia de la Lengua española que considera que el término de publicidad significa tanto la calidad o estado de público como el conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos con el fin de obtener tal calidad.

Ello implica que la publicidad, en sentido jurídico, se produce cuando existe la posibilidad de conocer, no cuando se produce el conocimiento efectivo. Aunque éste no se produzca la publicidad existe. Y, en sede registral, como es el caso del Registro General del Parlament de Catalunya, la publicidad se produce con la entrada en el Registro del documento, que produce un asiento registral y, a partir de dicho momento, nace el derecho de acceso a la información pública y la posibilidad de conocer los asientos registrales basados en los principios de transparencia y de participación ciudadana en los asuntos públicos. Es decir, se trata de una publicidad de carácter formal que se garantiza a través del derecho de acceso a la información.

Debe señalarse que todos los registros públicos se caracterizan por la atribución de efectos jurídicos al asiento, anotación, inscripción o entrada documental. Tales efectos van desde el simple comienzo del transcurso o interrupción de plazos hasta el efecto constitutivo de derechos. Todos los registros llevan a cabo un procedimiento registral con una tramitación específica y, en este sentido, los registros administrativos tienen un fundamento de carácter público y las finalidades que persiguen

también. Esta finalidad pública no ofrece duda alguna en el caso del Registro General del Parlament ya que no sirve, a diferencia de otros tipos de Registro como el Registro de la Propiedad, a finalidades jurídico-privadas sino únicamente a finalidades públicas, protegiendo por tanto sólo intereses públicos.

Del carácter público del registro se desprende el efecto jurídico de la **publicidad formal del texto** una vez presentado. Merced a ello cualquier ciudadano y, en consecuencia, cualquier diputado o grupo parlamentario goza del derecho de acceso a la información, en este caso al Registro General del Parlament sin necesidad de acreditar interés especial alguno obteniendo la información que pueda considerar relevante. Consta, por otra parte, que en este supuesto ya sea a través del derecho de acceso o por su condición de miembro de la Mesa del Parlament la parte recurrente ya dispuso de dicha información.

Ello resulta plenamente acreditado por la intervención del vicepresidente segundo, diputado del GP de Ciudadanos durante la sesión 117 de la Mesa del Parlament:

«El vicepresidente segundo dice que no está en el orden del día y formula una queja por la forma en qué se quiere introducir esta cuestión, considerando que la proposición de ley ya hace tiempo que ha sido presentada en el registro y que él había pedido reiteradamente que fuera incluida en el orden del día».

El diputado expresa que tiene pleno conocimiento de la proposición de ley pero se manifiesta contrario a su incorporación en el orden del día, siendo como es una facultad de la Presidenta, como le advierte el diputado miembro del GP del Partido Popular (DOC. Núm. 2).

Este general y público conocimiento previo del contenido de la proposición de ley también es, también, puesto de relieve por la que fuera portavoz del GP de Junts x Si, la diputada Sra.Marta Rovira durante la sesión plenaria del día 6 de septiembre de 2017 cuando señala que:

«hace dos meses que hicimos pública la proposición de ley del referéndum. Esta ley, por tanto, es conocida y ha sido publicada...esta ley no ha podido seguir la tramitación ordinaria que nosotros habríamos querido, hace dos años que el Gobierno español persigue insistentemente el ejercicio del derecho de autodeterminación en lugar de respetar su ejercicio, impugnaciones de acuerdos del Parlamento, querellas de la fiscalía, advertencias preventivas y constantes del Tribunal Constitucional...por este motivo, utilizamos esta vía reglamentaria, la del artículo 81.3.» (DOC núm. 1 DSPC-P80, p.5).

En conclusión, desde el día 31 de julio de 2017, fecha de la entrada en el Registro del texto de la proposición de ley hasta el día 6 de septiembre, en qué se produjo la calificación jurídica y admisión a trámite de la iniciativa transcurrieron 36 días durante los que la parte recurrente tuvo acceso al texto de la iniciativa legislativa. Es por ello que el conocimiento potencial del texto no se redujo a 24 horas sino que se dilató durante un plazo superior a un mes.

IV. Por otra parte y en relación a la alegación de la parte recurrente de que no se disponía de la suficiente información y documentación con la debida antelación debe hacerse referencia a la aplicación en el Parlament de Catalunya del derecho de acceso al registro y al principio de transparencia que permiten unas mayores garantías de información y conocimiento.

En concreto, la Ley 39/2015, de 1 de octubre del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas dispone como uno de los derechos el «acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del ordenamiento jurídico» (art.13, letra d). Y, tal como dispone la misma ley «cada administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba» (art.16.1). Las alusiones a la transparencia impregnan

el articulado de esta ley y ello es debido no sin razón a que el acceso a los archivos y registros es un derecho constitucionalmente garantizado en el art.105 CE, letra b) según el cual la ley regulará *«el acceso de los ciudadanos a los archivos y a los registros administrativos, salvando lo que afecte a la seguridad y la defensa del Estado, la indagación de los delitos y la intimidad de las personas»*.

Por otra parte, la ley estatal 19/2003 de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTBG) desarrolla dicho artículo, así como la ley catalana 19/2014 de 29 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Aunque dicho precepto (art.105 CE) no se refiere expresamente a un derecho fundamental a la transparencia es indudable que incorpora un verdadero mandato jurídico y un contenido mínimo con valor normativo constitucional, de tal forma que supone una indiscutible garantía jurídica.

La ley catalana de transparencia establece que, de acuerdo con el principio de autonomía organizativa conferido a la institución parlamentaria por el art.58.1 EAC, ésta debe realizar las adaptaciones necesarias para dar cumplimiento a los requerimientos de la ley y establece un mandato al Parlamento de introducción en su reglamento y las normas de régimen y gobierno interiores las modificaciones necesarias para cumplir con las previsiones de la ley (Disposición Adicional Quinta). En cuanto al ámbito objetivo de aplicación establece unas obligaciones de publicidad activa (a) y otras de acceso a la información (b). En cuanto a este segundo derecho ambas leyes establecen la posibilidad de hacer efectivo el derecho de acceso mediante una solicitud y no se exige la concurrencia de un interés personal ni tampoco de ninguna motivación, aunque se establecen determinados límites al ejercicio del derecho (art.21).

Es por ello que el principio de transparencia está muy presente en la configuración del Registro General del Parlament de conformidad con la regulación de la política de transparencia establecida en el Art.208 RPC y artículos 6 al 10 RPC y 209 a 219 RPC de adaptación a la Ley catalana de transparencia.

V. En consecuencia, la alegación, por la parte recurrente, de que no se contaba con la documentación con la antelación preceptiva de 48 horas que señala el art.82 RPC no procede por cuanto en virtud del efecto de publicidad formal, del derecho de acceso a la información y de la aplicación de la ley de transparencia la parte recurrente podía disponer de la totalidad de la documentación, como consta, por otra parte, que ya se le había facilitado. Ello permitió, por tanto, a la parte recurrente, disponer de toda documentación relativa a la proposición de ley con la debida antelación para la preparación tanto del debate parlamentario como para ejercitar el derecho de enmiendas particulares y votación final del texto. En consecuencia, no se alteró el proceso debido de formación de la voluntad de la cámara por cuanto todos los grupos parlamentarios dispusieron del texto con la anterioridad necesaria.

Y, por último, tampoco puede formularse objeción alguna a la aplicación del art.81.3 RPC puesto que el procedimiento legislativo ya estaba iniciado y en curso, a través de la vía prevista por el RPC del procedimiento legislativo común, en el momento en que se solicitó su aplicación durante la sesión plenaria del día 6 de septiembre de 2017.

Quinta. Núcleo de la cuestión: inexistencia de un derecho fundamental a la obtención de un dictamen del CGE e inexistencia de restricción ilegítima

I. Esta parte es conocedora de las SSTC 114/2017, de 17 de octubre de 2017 y 124/2017, de 8 de noviembre de 2017, en relación, respectivamente a la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017 de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación y de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017 de 8 de septiembre de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

En las mismas se hace referencia a la incorrección del procedimiento legislativo utilizado y como ello redundaría en la inconstitucionalidad de dichas leyes por razones de orden formal y de carácter sustantivo. Y aunque, evidentemente, existe una conexión entre el presente asunto y, en concreto, el que finalizó con la STC 114/2017 (citada supra) no es menos cierto que, a criterio de esta parte, el análisis jurídico-procesal para determinar la vulneración del derecho fundamental contenido en el 23.2 CE debe ir más allá de considerar la infracción del procedimiento o de la existencia de un derecho ordinario, requiriendo también que dicha limitación en el derecho del diputado sea ilegítima y que el derecho sea considerado fundamental, lo que requiere en este caso determinar que el trámite del dictamen sea esencial en el procedimiento legislativo y que su eliminación haya resultado ilegítima, es decir, infringiendo la normativa aplicable y que la alteración del procedimiento legislativo no se hizo respetando las garantías al proceso debido, punto que ya ha sido comentado en el apartado anterior.

II. Como es sabido, respecto a la vulneración del denominado *ius in officium* de los parlamentarios, según la doctrina constitucional, para que se produzca una vulneración digna de amparo constitucional deben cumplirse tres requisitos, sine qua non, de **forma cumulativa**:

1º Que se trate del **ejercicio de un derecho fundamental** de los incluidos entre los Artículos 14 a 29 más objeción de conciencia.

2º Que se produzca una **vulneración** de dicho derecho, entendiendo como tal una restricción o limitación de su ejercicio.

3º Que dicha restricción en el ejercicio del derecho sea **ilegítima**.

En base a ello, para determinar si existe vulneración del art.23.2 CE y, en concreto del *ius in officium*, debe fijarse, en primer lugar, qué se entiende por *ius in officium* (a), cuál es su contenido (b), para, a continuación, valorar si ha sido vulnerado o restringido ilegítimamente (c).

(a) En cuanto a la **definición o concepto del «ius in officium»**, debe resaltarse, entre muchas otras, la STC 88/2012 de 7 de mayo *señalando que*:

«el derecho que consagra el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal y, en consecuencia, corresponde a los reglamentos parlamentarios «fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del ius in officium que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica» [FJ 2].

(b) En cuanto al **contenido del «ius in officium»** o derechos fundamentales que conforman su núcleo esencial debe decirse que no todos los derechos reconocidos a los diputados, en este caso ya sea en la CE, en el EAC o bien en el RPC, poseen el carácter de derechos fundamentales y, por tanto, tienen la posibilidad de recurso de amparo, sino sólo aquellos que poseen relevancia constitucional. El derecho consagrado en el Art.23.2 CE es un derecho de participación política y con su protección se pretende garantizar, precisamente, el ejercicio de las facultades o atribuciones que la Jurisprudencia ha ido definiendo como integrantes del mismo, el denominado núcleo esencial del *ius in officium*. La STC 119/2011 de 5 de julio explicita su contenido:

«En efecto, el derecho de participación, el ius in officium afecta a toda una serie de situaciones de los parlamentarios en las que los órganos rectores de las Cámaras deben respetar la función representativa no por tratarse de facultades meramente subjetivas de quienes desarrollan esa función sino como facultades que lo que permiten es ejercer correctamente a los representantes populares dicha representación

participando en la función legislativa. Esto impone hacer posible la presentación de propuestas legislativas, la discusión en el debate parlamentario público sobre los temas sobre los que versa ese debate interviniendo en el mismo la mejora de los textos mediante la introducción de enmiendas, y respetar su derecho a expresar su posición mediante el derecho de voto» (FJ 9).

Únicamente la restricción ilegítima de un derecho fundamental conlleva la vulneración de tal derecho y, por tanto, la legitimación activa para reclamar el amparo constitucional. Fuera de estos derechos será posible el control por la vía de la legalidad ordinaria pero no existirá la vía del amparo.

(c) Suponiendo que exista el ejercicio de un derecho fundamental, la segunda cuestión a dilucidar es la de si se ha producido restricción del mismo y si la misma ha sido ilegítima. Es decir, analizar la existencia de una restricción, perturbación o limitación del ejercicio de un derecho o facultad comprendidos en el *ius in officium* por parte de la Mesa del Parlamento o por el Pleno y que la misma sea ilegítima, ello es, que sea contraria a las normas que resulten aplicables.

Esta es la doctrina de este Tribunal, como puede verse en la STC 44/2010 de 26 de julio (FJ 4) al afirmar, en un caso similar, lo siguiente:

*«Por esta razón, para apreciar la existencia de una vulneración de los derechos fundamentales de los representantes políticos contenidos en el art. 23.2 CE, es necesario que se haya producido una restricción ilegítima de los derechos y facultades que les reconocen las normas que resulten en cada caso de aplicación. Sin embargo, la vulneración del derecho fundamental no se produce con cualquier acto que infrinja el status jurídico aplicable al representante, «pues a estos efectos sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa» (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; y 141/2007, FJ 3). De este modo, para apreciar que existe vulneración de los derechos fundamentales de los parlamentarios contenidos en el art. 23.2 CE, en el sentido al que se refiere la presente demanda de amparo, es necesario que se haya producido una **restricción ilegítima de los derechos que les reconocen las normas internas de la Cámara.**»*

Además, en el Auto 181/2003 de 2 de junio de 2003 (Sección 4ª) se refleja muy claramente cuál debe ser el carácter de la violación o infracción del derecho fundamental estableciendo de forma clara y meridiana que debe tratarse de razones que imposibiliten el ejercicio de una facultad propia:

«En este sentido conviene recordar que, para existir, una lesión de derechos fundamentales ha de ser, en todo caso, una lesión efectiva desde un punto de vista material, incluso en aquellos supuestos... en los que se invoca una lesión de un derecho sustantivo por parte de los poderes públicos. En particular, con referencia a los derechos reconocidos en el Art.23.2 CE, este Tribunal tiene declarado que, si bien pueden conocerse mediante el recurso de amparo lesiones de derechos fundamentales que tengan su origen en las actuaciones de los órganos de gobierno de la Cámaras parlamentarias, tales violaciones no vienen determinadas por una posible conculcación de las normas reglamentarias, sino por razones sustantivas de carácter material que imposibiliten el ejercicio de una facultad propia del cargo (STC 81/1991, de 22 de abril, FJ 3).

Como señala Pedro Cruz Villalón, en un artículo sobre el amparo *«la correcta aplicación del derecho de los derechos fundamentales sólo puede reclamarla quien entienda que no se ha reconocido el derecho subjetivo reconocido en la norma (amparo), no quien entienda que no se ha reconocido un derecho que no se contiene en la norma (contra amparo)»* (Rev.Española de Derecho Constitucional, Año 14, núm. 41, Mayo-Agosto 1994, p.14).

III. En base a los fundamentos de derecho antedichos basados en la jurisprudencia constitucional esta parte considera que el derecho a la obtención de un dictamen

del CGE no se halla dentro del grupo de los derechos fundamentales integrados en el núcleo esencial del *ius in officium* y, por ello, no puede considerarse una facultad propia de un diputado. En consecuencia, al no considerarse que se esté ante el ejercicio de un derecho fundamental, la supresión de tal trámite no se considera restricción ilegítima y, por tanto, constitutiva de vulneración de un derecho fundamental.

Esta conclusión parte del análisis siguiente: si la imposibilidad de obtener un dictamen del CGE por parte de la recurrente genera una restricción ilegítima de un derecho fundamental. Para ello debemos hacer referencia a la regulación de la solicitud de dictamen al CGE (i), cuáles son los supuestos previstos (ii) y cuáles son los trámites para su solicitud (iii).

(i) En el Reglamento del Parlamento de Catalunya no aparece una regulación directa de los supuestos en qué puede solicitarse dictamen del CGE y aparece regulado sólo de forma indirecta y parcialmente. Aparece en el art.120 RPC (actual art.122 RPC), dentro de la regulación del procedimiento legislativo común, para establecer que cuando se recibe el Dictamen por el Parlamento debe publicarse y se abre un plazo para la presentación de enmiendas. También aparece una previsión en el art. 144.6 (actual art.147.6) y la Disposición Adicional del RPC en relación a los textos consolidados y, por último, una previsión reglamentaria en el art.174.2 (actual art.177.2) en relación a los recursos de inconstitucionalidad. De ello puede inferirse que no existe una previsión reglamentaria de que el dictamen del CGE sea preceptivo de forma general, lo cual, por otro lado, resultaría contrario al propio EAC que establece una enumeración taxativa y limitativa de los supuestos en qué es preceptivo.

(ii) En relación a los supuestos en que puede solicitarse el dictamen en el EAC se fijan dos tipos de supuestos:

a) El grupo de supuestos del art.76.2 EAC. Se establece, literalmente, que el CGE «**puede dictaminar en los términos que establezca la ley**». Es por ello una facultad y el dictamen no se considera preceptivo.

b) El grupo de supuestos del art.76.3 EAC. Se establece, literalmente, que el CGE «**debe dictaminar**» y enumera de forma taxativa y limitativa **únicamente tres supuestos en los que debe solicitarse, obligatoriamente**, dicho dictamen antes de acudir al Tribunal constitucional, y, por tanto, **es preceptivo**: la interposición del recurso de inconstitucionalidad por el Parlamento o por el Gobierno (primer supuesto), la interposición de conflicto de competencia por el Gobierno (segundo supuesto) y la interposición de conflicto en defensa de la autonomía local (tercer supuesto).

Así lo establece también la Ley 2/2009 del Consejo de Garantías Estatutarias de 12 de febrero (en adelante LCGE), en su art.17.2, que **únicamente establece la obligatoriedad del dictamen en los supuestos establecidos en el art.16.2, referidos, con similar redactado, a los supuestos ya indicados del 76.3 EAC**. En el presente caso no nos hallamos en el grupo de supuestos del 76.3 EAC en que el Consell de Garanties estatutàries «debe dictaminar» sino en el grupo de supuestos en los cuales «puede dictaminar en los términos que establezca la ley». Es por ello que, si ni la regulación del EAC ni tampoco la ley reguladora de dicha institución establecen que sea preceptivo el trámite de solicitud de dictamen este no puede ser considerado como un derecho o facultad esenciales que componen el *ius in officium* del diputado.

Ahora bien, si bien es cierto que en el presente procedimiento resultaba de aplicación el apartado primero del artículo 16 que dispone que el Consejo dictamina, enumerando a continuación una serie de supuestos en los que es posible solicitar dictamen por parte legitimada también lo es que no se menciona en ninguna parte el carácter preceptivo de dicho dictamen. Ello no obstante, los usos parlamentarios han llevado a considerar tal práctica como preceptiva pero debe indicarse que el tenor literal del artículo 16 no lo indica aunque pueda considerarse que el uso parlamentario sea muy recomendable teniendo en cuenta los supuestos que regula.

Por otra parte, también en el art.77.3 EAC existe la previsión de que pueden ampliarse por ley las funciones dictaminadoras sin tener carácter vinculante. Y en este sentido deben entenderse algunas de las facultades que otorgan los arts.26 y siguientes de la ley reguladora del Consell de Garanties Estatutàries, en el bien entendido que las mismas nunca podrán ir más allá de lo que establece el propio EAC en el sentido de que si bien se puede ampliar el ámbito material de su función dictaminadora lo que no se podrá es modificar el carácter preceptivo o no del dictamen ni tampoco su falta de carácter vinculante en todo caso y en base a los artículos 76 y 77 EAC.

Es así, como se recordará, que el art.76.3 EAC preveía el carácter vinculante de los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlament que desarrollaban o afectarían a derechos reconocidos por el propio EAC pero que dicho carácter vinculante fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 31/2010 de 28 de junio. En el presente supuesto el dictamen en caso de haberse emitido no tenía dicho carácter, ni antes ni después de dicha sentencia, por lo que su contenido no podía modificar de forma obligatoria la formación de la voluntad de la cámara.

Merced a la mencionada sentencia, ninguno de los dictámenes que elabora la mencionada institución posee carácter vinculante sino únicamente consultivo con lo cual sus efectos jurídicos son considerablemente reducidos. Ello permite considerar que resultando el contenido de dichos dictámenes y sus efectos de carácter meramente consultivo, en virtud de la propia jurisprudencia constitucional, constituiría un contrasentido considerar la denegación de su solicitud como la vulneración de un derecho fundamental, más aún teniendo en cuenta que nos hallamos en los supuestos del Art.76.2 EAC en que se establece únicamente la posibilidad de dictamen.

(iii) Por otro lado, como es bien sabido, es facultad de la Mesa la de **calificación jurídica y admisión o inadmisión a trámite**, ex art.37.3.d), de los escritos y documentos de índole parlamentaria por lo que el Acuerdo de la Mesa denegando la solicitud de apertura de un plazo para la solicitud de dictamen no vulnera ningún derecho fundamental por cuanto dicho trámite no es preceptivo en este supuesto de conformidad con la regulación del EAC, del RPC y LCGE. El art.76.2.b) del EAC, literalmente, dice que el Consell de Garanties Estatutàries «puede dictaminar», sin establecer, por tanto, ninguna obligación legal. En consecuencia, en cuanto al acuerdo de la Mesa del Parlament de desestimar la apertura de un plazo para solicitar el dictamen no puede objetarse que contraviene la legalidad puesto que no se infringe ningún artículo estatutario ni tampoco reglamentario ya que el no uso de una facultad, la posibilidad de admisión del oportuno dictamen, no supone una restricción ilegítima de ningún derecho fundamental al no existir ninguna obligación legal.

El control de oportunidad de dicha decisión está en manos de la Mesa que es el órgano competente para calificar y declarar o no la admisión a trámite en base al art.37.3 d) y, por tanto, no puede ser una minoría, por muy respetable que sea, la que imponga su criterio en cuanto al procedimiento legislativo a seguir. La protección de la legalidad se produce a través del seguimiento del procedimiento reglamentario establecido y el respeto de las mayorías parlamentarias existentes ya que la solicitud de un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries y su obtención de forma preceptiva en cualquier caso no constituye un elemento inherente del *ius in officium* de los diputados.

Esta parte reconoce que la praxis parlamentaria, en supuestos como el que ahora se debate, ha sido la de abrir un plazo para la solicitud de dicho dictamen, y es por ello que esta parte admite la cualidad de uso parlamentario de dicha solicitud, pero, ello no convierte al uso parlamentario en ley ni tampoco en una práctica con fuerza de ley puesto que si ésta hubiera sido la voluntad del legislador así lo hubiera previsto. Ello significa que su desestimación o inadmisión no convierte dicho Acuerdo de la Mesa en una restricción ilegítima de un derecho fundamental ya que no se cumplen los requisitos fijados por la propia jurisprudencia constitucional, mencio-

nados anteriormente, para considerar que exista derecho al amparo de un derecho fundamental.

El procedimiento legislativo seguido en este caso no es el común sino el previsto por el art.81.3 RPC en la forma que se acordó en dicha sesión. La alegación de la parte recurrente, y cito literal, de que «*el RPC y la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias regulan, en todos sus extremos el procedimiento por el cual se puede solicitar dictamen del «Consell de Garanties Estatutàries» y cómo éste actúa en la tramitación legislativa no es del todo cierta, por cuanto no es objeto de la ley reguladora de dicho organismo, Ley 2/2009 de 12 de febrero del Consejo de Garantías Estatutarias [en adelante LCGE], la regulación del procedimiento legislativo, la cual compete de forma preferente al Parlamento mediante su reglamento. Como se indica en su artículo primero la ley tiene por objeto regular la composición y funcionamiento del Consejo, el estatuto de sus miembros y los procedimientos relativos al ejercicio de sus funciones. Entre sus funciones no se halla la regulación del procedimiento legislativo, aunque pueda participar en el mismo, y sólo puede emitir dictamen mediante solicitud formal de parte legitimada.*

Por ello la Mesa acordó no abrir el plazo de solicitud de dictamen. La preceptiva solicitud de dictamen y su admisión automática no está prevista en el RPC que regula sólo de forma tangencial el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries en el procedimiento legislativo común (art.120) aunque la praxis parlamentaria ha permitido, en dicho procedimiento, que su solicitud se convierta en uso parlamentario en los casos regulados por la propia LCGE.

Ahora bien, en el presente supuesto y mediante la decisión en el Pleno de aplicar el art.81.3 RPC se decidió cuáles eran los trámites que debían cumplirse y cuáles se podían suprimir. Entre estos últimos se hallaba el trámite de la solicitud del dictamen al Consell de Garanties Estatutàries. Esta es la regulación, por tanto, que se aplica de forma preferente dado el carácter de norma preferente y específica del Reglamento en relación a la LCGE para la regulación del procedimiento legislativo.

IV. La parte recurrente manifiesta en el recurso que se negó el derecho de los diputados a conocer la opinión del citado órgano antes de su votación como prevén los artículos 16 y 23 del CGE. Dichos artículos, dicho sea ello con el debido respeto, no prevén dicho derecho.

En primer lugar, existe un derecho en el procedimiento legislativo común de efectuar la solicitud y la misma debe aprobarse por la Mesa del Parlamento para que sea efectiva. Es decir, no existe el derecho de «conocer la opinión» sino, únicamente, el de efectuar la solicitud, pero la realidad es que en el presente supuesto no nos hallamos en el procedimiento legislativo común sino en la aplicación del art.81.3 por el que, mediante votación en el Pleno, dicho trámite fue suprimido. Ello, no obstante, en el presente supuesto se sometió a votación en la Mesa del Parlament la petición que formularon los grupos parlamentarios de Ciudadanos, GP Socialista, y GP del Partido Popular, para que se abriera un plazo para que los grupos y diputados pudieran presentar la solicitud de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries y dicha petición se desestimó por parte de la Mesa, mediante votación por mayoría, en uso de sus facultades de calificación jurídica y admisión o inadmisión, como consta en el Acta de la Mesa del Parlament, sesión 118, de 6 de septiembre de 2018 (Doc. Núm. 3, p.11 in fine).

En segundo lugar, este derecho a conocer la opinión, que no existe como tal derecho, tampoco está regulado en el art.16 LCGE puesto que éste regula únicamente las materias objeto de dictamen por parte del Consell de Garanties Estatutàries y no un derecho a obtener un dictamen sin el cumplimiento de los trámites legales previstos. Tal como establece el art.17.1 LCGE éste sólo emite sus dictámenes a solicitud formal de parte legitimada y ésta solicitud sólo es preceptiva en los tres supuestos señalados en el art.76.3 EAC, entre los cuales no se halla el presente supuesto como

ya se ha comentado anteriormente. De conformidad con el art.24 LCGE la solicitud de dictamen debe acompañarse con el Certificado del Acuerdo de solicitud del dictamen y debe hacer constar el cumplimiento de los requisitos exigidos para solicitarlo. En el presente supuesto no se cumplió con ninguno de estos requisitos.

Y, en tercer lugar, en cuanto al art.23 LCGE, se prevé la legitimación para solicitar el dictamen por una décima parte de los diputados, pero siguiendo la tramitación del art.24 LCGE que requiere un Certificado del Acuerdo de Solicitud del dictamen, que sólo puede emitir la Mesa del Parlamento, en base al art.37.3 d), como órgano competente para calificar los escritos y documentos y declarar su admisión o inadmisión a trámite.

Ello significa que la parte recurrente no estaba legitimada para solicitar un dictamen porque a pesar de que el art.23 b) LCGE establece que una décima parte de los diputados están legitimados para efectuar la solicitud ello no puede hacerse directamente sino a través del procedimiento legal previsto para ello que exige un previo acuerdo de la Mesa en tal sentido que en este caso no se produjo por cuanto la misma ya señaló que el Pleno había votado, en base al art. 81.3 RPC, la supresión de dicho trámite.

En conclusión, aparte de que el dictamen no era preceptivo por aplicación del Art.81.3 RPC que eximió de dicho trámite, debe decirse que tampoco era vinculante y que la parte recurrente, dicho ello con el debido respeto, carecía de legitimidad para la solicitud porque no se habían cumplido los trámites establecidos en la propia ley del CGE, a saber, la certificación del Acuerdo de la Mesa acordando su solicitud. Además, la solicitud de un dictamen consultivo no ha sido nunca considerado un trámite que forme parte del núcleo esencial del *ius in officium* de los diputados por parte de la doctrina constitucional. Dicho derecho no se halla establecido como tal ni en el propio RPC, ni en el EAC, ni en la CE ni tampoco, como sería lógico si existiera, se ve reflejado en la jurisprudencia de este Alto Tribunal sobre el derecho de participación política ex art.23 CE.

V. Es por ello que debe señalarse que la actuación es conforme al reglamento y, como consecuencia, debe constatar la ausencia de infracción. No existe infracción normativa por cuanto el procedimiento legislativo que se aplica es el derivado de las decisiones adoptadas en el Pleno en base al artículo 81.3 que permite, por un lado, la alteración del Orden del Día y adición de un nuevo asunto y, por otro, la supresión de trámites parlamentarios. En base a este artículo se produce un acuerdo del Pleno, por mayoría absoluta, por el que se exime de la necesidad de solicitar dictamen al CGE. Ello significa que aún en el caso de considerarse la solicitud de dictamen un trámite parlamentario incardinado en el núcleo esencial del *ius in officium* y, por tanto, un derecho fundamental no existiría la vulneración por cuanto no ha sido ilegítima sino acorde con el Reglamento de la cámara.

VI. Tampoco se cumple el requisito que señala la doctrina constitucional para considerar que existe derecho al amparo que es el requisito del **ejercicio de una facultad propia**.

En el Auto 181/2003 de 2 de junio de 2003 (Sección 4ª) ya citado se refleja muy claramente cuál debe ser el carácter de la violación o infracción del derecho fundamental estableciendo de forma clara y meridiana que debe tratarse de razones que imposibiliten el ejercicio de una facultad propia. Como ya se ha argumentado no es una facultad propia del estatuto de un diputado, según el EAC y el reglamento parlamentario, la obtención de un dictamen del CGE, en un supuesto en qué no es preceptivo, por aplicación del Art.81.3 RPC.

Resumidamente, y aplicando al caso presente la doctrina constitucional esta parte aprecia que **no se cumplen los requisitos exigidos** por la misma de forma cumulativa:

1º **No existe el ejercicio de un derecho fundamental**, y en este caso de una facultad del *ius in officium* puesto que el derecho a la obtención de un dictamen del CGE no

existe en el presente supuesto ya que no está previsto para el presente caso como preceptivo ni en el EAC, ni en el RPC, ni tampoco en la Ley del CGE.

2º **No existe infracción de la norma legal** porque la previsión legal no existe en este supuesto.

3º **Tampoco puede entrarse a valorar si la restricción es legítima o ilegítima porque no existe norma infringida** y, en consecuencia, no puede apreciarse la vulneración del *ius in officium* de los diputados.

Octava. Falta de trascendencia constitucional

De conformidad con nuestra tesis no existe vulneración de ningún derecho fundamental por lo que se considera que el supuesto no reviste trascendencia constitucional ya que no al no cumplirse, objetivamente, ninguno de los requisitos para considerar la vulneración de un derecho fundamental no puede existir una especial trascendencia constitucional.

Esta parte considera que el objetivo último de la parte recurrente no es el de obtener el amparo sino el de resultar coherente con la tesis defendida en sede parlamentaria de que la no tramitación de la solicitud de dictamen vulnera un derecho fundamental y que la aplicación del art.81.3 vulnera derechos fundamentales.

A lo largo del escrito ya se ha argumentado que la supresión de trámites parlamentarios, como el de enmienda a la totalidad y el de dictamen del CGE, no entran dentro del núcleo esencial de derechos comprendido en el *ius in officium* y la tramitación por el procedimiento de urgencia tampoco supone la vulneración de un derecho fundamental. Asimismo, tampoco puede considerarse que la alteración del procedimiento legislativo común por la aplicación del art.81.3 RPC suponga una restricción ilegítima de un derecho fundamental cuando tal decisión es adoptada, ni más ni menos, que por una amplia mayoría cualificada para ello.

Como se ha acreditado oportunamente no cualquier restricción en las facultades de los diputados reviste el carácter de ilegítima y supone la vulneración de un derecho fundamental sino sólo aquellas que limitan infringiendo una norma legal que otorga un derecho fundamental. Que no haya existido unanimidad en la aplicación del art.81.3 RPC (actual 83.3 RPC) no convierte en ilegal el procedimiento por cuanto la regla esencial de un sistema democrático es el principio de la mayoría y el desacuerdo con la votación de la mayoría no convierte la decisión tomada por ésta en ilegítima. Por otro lado, no es cierto que exista vulneración de ningún derecho de las minorías parlamentarias por cuanto y como se ha argumentado tal derecho a la obtención del dictamen no existía ni para los diputados integrantes de la parte recurrente ni tampoco para el resto de diputados ya que, en el presente supuesto, no existía tal facultad. La alegación genérica de vulneración del derecho fundamental de participación política no puede aceptarse como válida y debe procederse al análisis concreto de todos los trámites parlamentarios seguidos y de este estudio no se desprende, como ha acreditado esta parte detalladamente, que exista una vulneración de un derecho fundamental comprendido en el núcleo esencial del *ius in officium*.

Es por ello que, de conformidad con las alegaciones efectuadas, y a criterio de esta parte, no existe vulneración de ningún derecho fundamental por cuya razón no puede existir trascendencia constitucional y no cabe el amparo constitucional.

En virtud de las alegaciones efectuadas, al Tribunal Constitucional

Solicita

Que, teniendo por presentado, en tiempo y forma, el presente escrito de **Contestación al Recurso de Amparo 5868-2017**, interpuesto por los diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos del Parlamento de Cataluña contra los acuerdos del Pleno del Parlamento de aprobación de la alteración del orden del día y de supresión de algunos trámites parlamentarios y del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de denegación de la solicitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries, todos ellos de fecha 6 de septiembre de 2017 y, de conformidad con su

contenido se sirva admitirlo, y previos los trámites legales pertinentes, dicte en su día Sentencia en la que, de conformidad con los fundamentos legales de esta parte declare no haber lugar al otorgamiento de amparo en el presente procedimiento de Recurso de Amparo número 5868-2017 promovido por el Grupo de Ciudadanos del Parlamento de Cataluña, por la inexistencia de vulneración del derecho fundamental a la participación política del 23.2 CE con el resto de pronunciamientos favorables a esta representación.

Barcelona para Madrid, a 14 de septiembre de 2018

Mercè Arderiu Usart, letrada del Parlamento de Cataluña
