

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6197 *Sentencia 41/2019, de 27 de marzo de 2019. Recurso de amparo 5868-2017. Promovido por los diputados del Grupo Parlamentario Ciutadans en el Parlamento de Cataluña en relación con diversos acuerdos adoptados por el pleno y la mesa de la cámara respecto de la tramitación de una proposición de ley denominada «del referéndum de autodeterminación». Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: acuerdos que suprimieron trámites esenciales del procedimiento legislativo y afectaron a los derechos de los parlamentarios (SSTC 114/2017 y 10/2018).*

ECLI:ES:TC:2019:41

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente, la magistrada doña Encarnación Roca Trías, los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5868-2017, promovido por los diputados del Grupo Parlamentario Ciutadans en el Parlamento de Cataluña contra el acuerdo del Pleno del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, «consistente en la alteración del orden del día de la sesión de dicho órgano a efectos de proceder al debate y votación definitiva de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación»; el acuerdo del Pleno del Parlamento de Cataluña, de la misma fecha, «consistente en la supresión de todos los trámites reglamentarios y legales preceptivos en los procedimientos de tramitación de una iniciativa legislativa, y consiguiente imposibilidad de ejercicio de derechos y facultades correspondientes a los diputados recurrentes en el marco de dichos trámites, a los efectos de permitir que la proposición de ley del referéndum de autodeterminación fuese directamente sometida a debate y votación definitiva tras su indebida admisión a trámite por la mesa del Parlament»; y contra los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, «de denegación del debido traslado de la solicitud de dictamen sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación formulada por los diputados recurrentes al Consejo de Garantías Estatutarias»; y «de no estimación de la petición de reconsideración contra el acuerdo denegatorio anterior igualmente formulada por los diputados recurrentes». Ha comparecido el Parlamento de Cataluña, a través de su representante. Ha intervenido el ministerio fiscal y ha sido ponente la magistrada doña Encarnación Roca Trías.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 1 de diciembre de 2017 por los diputados del Grupo Parlamentario Ciutadans en el Parlamento de Cataluña interpuso

demanda de amparo conforme a lo previsto en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) contra los acuerdos citados en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo, con remisión a lo afirmado en la STC 114/2017, de 17 de octubre, son, en síntesis, los siguientes:

a) El día 6 de septiembre de 2017, la mesa del Parlamento de Cataluña, con los votos favorables de la presidenta y de varios de sus miembros (el vicepresidente primero, la secretaria primera, el secretario tercero y la secretaria cuarta) acordó la admisión a trámite, por el procedimiento de urgencia extraordinaria del art. 105.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, presentada el 31 de julio de 2017 por los grupos parlamentarios de Junts pel Sí (JpS) y de la Candidatura de d'Unitat Popular-Crida Constituent (CUP-CC). La proposición de ley fue publicada en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña», XI Legislatura, núm. 500, de 6 de septiembre de 2017.

A propuesta de esos mismos grupos, la presidenta sometió a votación del Pleno, conforme al art. 81.3 RPC, la alteración del orden del día para incluir la referida proposición de ley, así como la propuesta de supresión de trámites parlamentarios a seguir para su debate y aprobación, también con sustento en el art. 81.3 RPC. Sendas propuestas fueron aprobadas por el Pleno el mismo día 6 de septiembre de 2017.

b) La descrita actuación parlamentaria de la presidenta del Parlamento y de los indicados miembros de la mesa fue llevada a cabo, pese a las expresas advertencias que les fueron formuladas previamente, por escrito, por el secretario general del Parlamento y por el letrado mayor, en las que se destacaba que la tramitación de la proposición de ley quedaba afectada por la obligación de cumplir con lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC 259/2015, de 2 de diciembre, y los AATC 141/2016, de 19 de julio, 170/2016, de 6 de octubre y 24/2017, de 14 de febrero y, en consecuencia, que los miembros de la mesa tenían el deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa, jurídica o material, que directa o indirectamente supusiera ignorar o eludir la nulidad de las resoluciones parlamentarias 1/XI, 263/XI y 306/XI declarada por el Tribunal Constitucional.

Asimismo, recordaban a la mesa que, en caso de que decidiera tramitar la proposición de ley, el procedimiento de lectura única del art. 135.2 RPC estaba suspendido en virtud de la providencia del Tribunal Constitucional de 31 de julio de 2017, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4062-2017. Señalaban, también, que una eventual tramitación directa en el Pleno, por la ampliación del orden del día al amparo del art. 81.3 RPC, presentaba en la práctica unas características semejantes al procedimiento de lectura única suspendido. En fin, que el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 7/2017 hacía referencia a los requisitos inexcusables que no pueden ser ignorados por la aplicación del art. 81.3 RPC.

Las advertencias efectuadas por el secretario general y el letrado mayor del Parlamento no fueron atendidas por la presidenta y los miembros de la mesa aludidos. Tampoco atendieron a las reiteradas protestas y advertencias formuladas por los diputados de los grupos de la minoría parlamentaria (C's, PPC y PSC), que se opusieron a la admisión a trámite de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación y a la alteración del orden del día del Pleno para incluir su votación. Asimismo, invocaron la obligación de la mesa de impedir la tramitación de esa proposición de ley por su evidente contradicción con la STC 259/2015 y los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017, así como la vulneración de las garantías del procedimiento parlamentario y de los derechos de los diputados, al utilizar el cauce del art. 81.3 RPC, suprimir los trámites a seguir para el debate y votación de la proposición de ley y no suspender la tramitación para recabar el preceptivo informe del Consejo de Garantías Estatutarias, informe que, en efecto, la mesa de la Cámara, con la misma mayoría, denegó solicitar.

Ese mismo día, 6 de septiembre de 2017, el Pleno del Parlamento aprobó la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación («Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 7449A, de 6 de septiembre de 2017).

c) Mediante ATC 123/2017, de 19 de septiembre, este Tribunal estimó el incidente de ejecución de sentencia, y declaró la nulidad, tanto del acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña, de 6 de septiembre de 2017, de admisión a trámite por el procedimiento de urgencia extraordinaria de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, como de los acuerdos del Pleno por los que se había incluido en el orden del día de la sesión del 6 de septiembre de 2017 el debate y votación de la referida proposición de ley, suprimiendo algunos trámites esenciales del procedimiento legislativo.

d) La Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, ha sido declarada inconstitucional y nula en su integridad, por la STC 114/2017, de 17 de octubre.

e) Los preceptos del reglamento citados en esta sentencia son los que estaban vigentes en el momento en que se adoptaron los acuerdos objeto del presente recurso de amparo, ya que se produjo posteriormente una reforma, publicada en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 25, de 27 de febrero de 2018, en el que se publicó el texto refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña que incluye el texto refundido de 28 de julio de 2015 y la reforma parcial aprobada por el Pleno en sesión de 26 de julio de 2017, que no afecta al presente recurso.

3. La demanda se interpone al amparo del art. 42 LOTC y, en la misma, se solicita la declaración de la vulneración de su derecho fundamental a la participación en asuntos públicos en condiciones de igualdad reconocido en el art. 23 CE, como consecuencia de la imposibilidad de ejercer los derechos que el Reglamento de la Cámara les permite, «durante el simulacro de tramitación parlamentaria» de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, por los acuerdos citados en el encabezamiento de esta sentencia.

La demanda parte de que el ejercicio de los derechos en el seno del procedimiento legislativo forma parte del contenido del derecho reconocido en el art. 23 CE. En este caso, los acuerdos de los órganos del Parlamento de Cataluña, objeto del presente recurso de amparo, privaron a los diputados recurrentes de los derechos que les reconoce la legalidad parlamentaria, en particular, del derecho a solicitar el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias. La demanda aduce que los acuerdos impugnados se basan en una interpretación irrazonable que tiene como fin obviar el procedimiento legislativo correspondiente. Si bien la doctrina del Tribunal Constitucional impone como criterio a seguir por los órganos parlamentarios en la interpretación del Reglamento del Parlamento el de la interpretación más favorable a la eficacia del art. 23.2 CE, la interpretación realizada por los órganos de la Cámara fue la opuesta ya que, según se alega en la demanda, a través de la misma la mayoría sometió a la minoría mediante la «utilización de un *pseudo* procedimiento creado *ad hoc* y de manera exprés» con la única intención de vaciar la participación de los diputados recurrentes, entre otros. Estos consideran que dichos acuerdos ocasionaron una situación denominada por el Tribunal Constitucional de «simulacro» de procedimiento parlamentario, al haberse realizado la tramitación legislativa en el plazo de once horas, desconociendo, entre otros, los siguientes derechos de los diputados, reconocidos en el reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC): a) a contar con la documentación objeto del debate y votación, con cuarenta y ocho horas de antelación; b) a solicitar dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias; c) a la presentación de enmiendas a la totalidad y d) a un plazo superior a dos horas para la presentación de enmiendas al articulado.

A juicio de los recurrentes, la mayoría parlamentaria soslayó toda forma de procedimiento legislativo, amparándose injustificadamente en el art. 81.3 RPC. La supresión de los mecanismos de participación previstos en el procedimiento parlamentario creó una situación de desigualdad en perjuicio de los derechos de los parlamentarios de la minoría respecto al conocimiento de la iniciativa legislativa y a la conformación de la voluntad de la Cámara. El paradigma de dicha situación fue la denegación expresa y sin causa alguna de la solicitud del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias. Se pone de relieve que, conforme a los arts. 16.1 b) y 23 a) de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, los diputados tienen derecho a solicitar dicho dictamen sobre cualquier proposición de ley, lo que afecta a la formación de la voluntad de la Cámara. En este caso, sin embargo, dicho

derecho fue denegado, pese al criterio del propio consejo. Atendiendo a lo anteriormente expuesto, la demanda concluye que, como afirmó el Tribunal Constitucional, el *pseudo-procedimiento* creado por la mayoría para la aprobación de la Ley 19/2017 vulneró el derecho a la participación en los asuntos públicos en condiciones de igualdad de los diputados recurrentes, al impedirles el ejercicio de las facultades reglamentarias y legales reconocidas en relación con la participación en el procedimiento legislativo en su condición de representantes de los ciudadanos.

4. Por providencia de 5 de junio de 2018, el Pleno aceptó la propuesta de avocación efectuada por tres magistrados de la Sección Tercera de la Sala Segunda, basada en la STC 155/2009, FJ 2 g), y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, acordó dirigir atenta comunicación al Parlamento de Cataluña a fin de que, en plazo que no excediese de diez días, remitiese certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al acuerdo del Pleno del Parlamento de Cataluña de fecha 6 de septiembre de 2017 sobre la alteración del orden del día; acuerdo también del Pleno del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre 2017, consistente en la supresión de trámites reglamentarios y legales preceptivos; y acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de ese mismo día sobre denegación del debido traslado de la solicitud de dictamen y sobre la no estimación de la petición de reconsideración contra el acuerdo denegatorio anterior; debiendo previamente emplazarse a quienes sean parte en el procedimiento, excepto a la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en el presente recurso de amparo.

5. La secretaria de justicia del Pleno, por diligencia de ordenación de 5 de julio de 2018, acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Parlamento de Cataluña y dar vista de las actuaciones por un plazo común de veinte días al ministerio fiscal y a las partes personadas, para que dentro de dicho término puedan presentar las alegaciones que a su derecho conviniesen.

6. El ministerio fiscal presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el día 6 de septiembre de 2018, en el que interesa se dicte sentencia estimatoria del presente recurso de amparo.

El fiscal expone detalladamente los antecedentes de los que trae causa el recurso, así como los principales argumentos esgrimidos por los recurrentes, diferenciando entre los acuerdos adoptados por el Pleno del Parlamento de Cataluña, en relación con la tramitación de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación y los acuerdos de la mesa denegatorios de la petición del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña. Al respecto, trae a colación la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el art. 23 CE que recoge la STC 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3, afirmando que dicha sentencia habrá de ser seguida en el presente recurso de amparo dadas las coincidencias existentes entre este y el recurso núm. 4304-2017, que es el que resolvió aquella sentencia. La STC 10/2018 se pronunció sobre la vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, no sólo por la inadmisión de la solicitud de dictamen del órgano consultivo, sino también por la existencia de vicios de procedimiento en la tramitación parlamentaria de la ley, que son las dos vulneraciones que se denuncian en el presente recurso de amparo.

Atendiendo a lo afirmado en la citada sentencia, el ministerio fiscal considera que la vulneración denunciada existió y que el recurso de amparo ha de ser estimado en dicho aspecto. Recuerda la STC 114/2017 en la que el Tribunal Constitucional dio respuesta a varias alegaciones de naturaleza formal relativas al procedimiento parlamentario seguido para la aprobación de la Ley 19/2017. Las cuestiones planteadas en dicho recurso de inconstitucionalidad y las planteadas tanto en el recurso de amparo resuelto en la STC 10/2018, como en el presente recurso de amparo, están directamente relacionadas, por lo que la argumentación de la STC 114/2017 en relación con los vicios

procedimentales en que incurrió el Parlamento de Cataluña al aprobar la Ley 19/2017 tiene una conexión directa con dichos recursos de amparo.

Asimismo, y de acuerdo con lo señalado en la citada STC 10/2018, FFJJ 4 y 5, que expone, ha de otorgarse el amparo por la vulneración del art. 23 CE por el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que denegó el traslado de la solicitud del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias que aquellos le habían interesado respecto de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, así como por el acuerdo de la mesa de esa misma fecha, que desestimó la solicitud de reconsideración.

7. La letrada del Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado el día 14 de septiembre de 2018, formuló sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de amparo, al entender que los acuerdos impugnados no vulneraron el art. 23 CE.

En primer lugar, la representante del Parlamento de Cataluña aduce la falta de legitimación activa de los recurrentes por cuanto la pretensión de los mismos no se adecúa ni a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ni a la doctrina constitucional sobre la naturaleza, finalidad y objeto del recurso de amparo. A su juicio, se plantea una pretensión de nulidad de los acuerdos impugnados y no tanto el restablecimiento de un derecho fundamental, lo que no es compatible con el tenor literal del art. 41.3 LOTC, conforme al que, a través del recurso de amparo, solo puede pretenderse la defensa y eventual reparación de la violación de un derecho fundamental, en este caso, reconocido en el art. 23 CE. En consecuencia, se aprecia la falta de legitimación de los recurrentes para interponer el recurso de amparo pues este 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.

Realizada dicha consideración previa, la letrada del Parlamento de Cataluña afirma que el Reglamento del Parlamento es una fuente normativa integrada por normas producidas por el mismo Parlamento, en base a su poder de autoorganización, que debe ser respetado en su integridad y, frente a él, los demás poderes del Estado deben ejercitar la regla del autocontrol para respetar, en su enjuiciamiento, una norma como el reglamento parlamentario. En este marco, entiende que el art. 81.3 RPC permite alterar el orden del día e incluir nuevos asuntos. Dicho artículo, destaca, no ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, lo cual significa, a su juicio, que se adecua a los parámetros de constitucionalidad y a su Estatuto de Autonomía, por dos razones: el respeto a la autonomía parlamentaria y a la regla de las mayorías parlamentarias.

Por otra parte, aduce que el Tribunal Constitucional no ha censurado aquellos procedimientos legislativos que comportan una importante reducción del plazo y supresión de algunos de sus trámites, como por ejemplo el procedimiento de lectura única (SSTC 27/2000, de 31 de enero, FJ 6; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 5, y 185/2016, de 3 de noviembre). En su opinión, el Tribunal Constitucional ha mantenido que el contenido del *ius in officium* sea diferente, según el procedimiento (ATC 118/1999, de 10 de mayo).

A su entender, la cuestión objeto de controversia no se centra en analizar si es conforme a la legalidad constitucional suprimir algún trámite parlamentario, mediante una mayoría parlamentaria ya que lo es conforme al art. 81.3 RPC (actual art. 83.3), sino en analizar los trámites que se suprimen. 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. En su opinión, ninguno de los trámites que se suprimieron puede considerarse esencial.

Alega que el objeto y naturaleza del presente procedimiento es distinto a los que se resolvieron por el ATC 123/2017, de 19 de septiembre, y la STC 114/2017, de 17 de octubre, y 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.

Tras recapitular las actuaciones parlamentarias que llevaron a la aprobación de la citada ley pone de manifiesto que del procedimiento legislativo tan solo se suprimieron el trámite de enmiendas a la totalidad y la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, conforme al art. 81.3 RPC. Dicho precepto ha de cohonestarse con la jurisprudencia constitucional, conforme a la cual la regulación del procedimiento legislativo abreviado está encomendada a los reglamentos de las Cámaras [STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 e)]; la reducción del tiempo de tramitación no priva a las cámaras de su función legislativa (SSTC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13, y 114/2017, de 17 de octubre); y una decisión de esas características debe tener una aplicación tal que afecte a todas las fuerzas políticas por igual (ATC 35/2001, de 23 de febrero, FJ 5).

A continuación, la letrada del Parlamento de Cataluña analiza las distintas tachas u objeciones a la tramitación parlamentaria de la ley, planteadas en la demanda, 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, así como que no se sigue ninguno de los procedimientos previstos en el reglamento parlamentario:

a) Respecto a la reducción de los plazos de tramitación, considera, atendiendo a la doctrina constitucional en la materia [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], que no ha alterado el proceso de formación de la voluntad de la Cámara. Tampoco el hecho de que no exista unanimidad o total consenso entre los grupos parlamentarios afecta a la legalidad del procedimiento (cita STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 9). Además, 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, aunque solo requería esa mayoría la decisión de supresión de trámites.

b) En relación a la supresión del trámite de enmiendas a la totalidad, afirma que, conforme a la jurisprudencia constitucional, no supone la vulneración de un derecho fundamental, sobre todo cuando existe un derecho de enmiendas particulares. Y señala que, si bien es cierto que se otorgó a los grupos parlamentarios un breve plazo durante la sesión plenaria para su presentación, 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 el día 31 de julio de 2017.

En todo caso, señala que no hay vulneración del *ius in officium* si no hay incumplimiento del reglamento del Parlamento, lo cual, a su juicio, no ocurrió, ya que se siguió el procedimiento legislativo común que se alteró por la aplicación del art. 81.3 RPC (actual art. 83.3), 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 el *ius in officium* de los parlamentarios.

c) Finalmente, se hace referencia a la alegación del recurrente de que en la tramitación de la proposición de ley no se siguió ninguno de los procedimientos previstos en el reglamento del Parlamento de Cataluña, criterio que es el de la STC 114/2017. Dicha sentencia puso de relieve que la ley se tramitó y aprobó al margen de cualquiera de los procedimientos legislativos previstos y regulados en el Reglamento del Parlamento de Cataluña y a través de una vía inapropiada, el art. 81.3 RPC, señalando que no podía aplicarse dicho precepto por cuanto el procedimiento legislativo no estaba iniciado, de lo que discrepa la letrada del Parlamento de Cataluña que entiende que dicho procedimiento se inició con la presentación en el registro general del Parlamento de Cataluña de la iniciativa legislativa.

En opinión de la representante del Parlamento de Cataluña, no procede la alegación del recurrente de incumplimiento del art. 82 RPC por no contar con la documentación necesaria con una antelación de cuarenta y ocho horas ya que, desde la presentación en el registro del Parlamento el día 31 de julio de 2017, el recurrente contaba con la misma conforme a la regulación del derecho a la información y a la aplicación de la ley de transparencia. Además, se pudo aplicar el art. 81.3 RPC, porque el procedimiento

legislativo se había iniciado desde la presentación de la iniciativa en el registro del Parlamento de Cataluña.

Seguidamente, en cuanto a la supresión del trámite de solicitud del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, entiende que no comportó la vulneración del art. 23.2 CE, pese a lo afirmado en las SSTC 114/2017 y 124/2017. Tras la cita de diferente doctrina constitucional sobre el *ius in officium* (STC 88/2012, de 7 de mayo, FJ 2), su contenido (STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 9), y la valoración de la vulneración o restricción ilegítima del mismo (STC 44/2010, de 26 de julio, FJ 4 y ATC 181/2003, de 2 de junio), se llega a la conclusión de que el derecho a la obtención de un dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias no se halla dentro del grupo de los derechos fundamentales integrados en el núcleo esencial del *ius in officium*. En consecuencia, la supresión de tal trámite no se considera restricción ilegítima y, por tanto, constitutiva de vulneración de un derecho fundamental.

Expone, en resumen, que el dictamen no era preceptivo por aplicación del entonces art. 81.3 RPC que eximió de dicho trámite, y tampoco era vinculante y la parte recurrente carecía de legitimidad para la solicitud porque no se habían cumplido los trámites establecidos en la propia ley del Consejo de Garantías Estatutarias, a saber, la certificación del acuerdo de la mesa acordando su solicitud. Además, la solicitud de un dictamen consultivo no ha sido nunca considerada 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 reglamento del Parlamento de Cataluña, ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ni en la Constitución, ni tampoco en la doctrina constitucional sobre el derecho de participación política ex art. 23 CE. 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 art. 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.

Por último, afirma que el recurso de amparo carece de especial trascendencia constitucional, exponiendo como argumento al respecto 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».

8. Por providencia de 26 de marzo de 2019 se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo, promovido por los diputados del Grupo Parlamentario Ciutadans en el Parlamento de Cataluña, se dirige contra una serie de acuerdos adoptados por la mesa y por el Pleno del Parlamento de Cataluña en la tramitación de la proposición de ley que condujo a la aprobación de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación. Los actos impugnados, tal y como consta en los antecedentes de esta sentencia, son los siguientes:

De una parte, los acuerdos del Pleno del Parlamento de Cataluña, de 6 de septiembre de 2017, consistentes en la alteración del orden del día de la sesión de dicho órgano y en la supresión de todos los trámites reglamentarios y legales preceptivos a los efectos de permitir que la proposición de ley del referéndum de autodeterminación fuese directamente sometida a debate y votación.

De otra parte, el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que denegó el traslado de la solicitud del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias que aquellos le habían interesado respecto de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, y el acuerdo de la mesa de esa misma fecha, que desestimó la solicitud de reconsideración.

Los diputados recurrentes, en los términos expuestos pormenorizadamente en los antecedentes, imputan a dichos acuerdos la vulneración del *ius in officium* protegido por el art. 23 CE. En su opinión, dicha vulneración se produjo porque la mayoría parlamentaria, amparándose injustificadamente en el entonces art. 81.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), soslayó toda forma de procedimiento legislativo y desconoció, entre otros, los derechos de los diputados a contar con la documentación objeto del debate y votación, con cuarenta y ocho horas de antelación; a solicitar dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias; y a la admisión de enmiendas a la totalidad de la proposición de ley.

El ministerio fiscal, por su parte, en los términos expuestos en los antecedentes, interesa se dicte sentencia estimatoria del recurso de amparo y se declare vulnerado el derecho fundamental de los demandantes a ejercer sus funciones representativas de acuerdo con lo garantizado en el art. 23.2 CE.

Finalmente, la representación del Parlamento de Cataluña, como también se ha expuesto en los antecedentes, solicita que no se otorgue el amparo, puesto que ninguno de los trámites que se suprimieron en la tramitación de la proposición de ley era esencial y las modificaciones en la tramitación se realizaron al amparo del art. 81.3 RPC, vigente en ese momento. Dicho precepto pudo aplicarse en la medida en que el procedimiento legislativo se había iniciado con la presentación de la iniciativa en el registro del Parlamento de Cataluña. Asimismo, sostiene que, toda vez que no existe vulneración de ningún derecho fundamental, el recurso de amparo carece de especial trascendencia constitucional.

2. Antes de entrar en el fondo del asunto suscitado en el presente recurso de amparo, resulta necesario referirse a una serie de cuestiones previas que plantea la representación del Parlamento de Cataluña.

a) En primer término aduce, en los términos expuestos en los antecedentes de esta sentencia, la falta de legitimación activa de los recurrentes en amparo al no adecuarse su pretensión a la naturaleza, finalidad y objeto de dicha vía procesal, ya que se plantea una pretensión de nulidad de los acuerdos impugnados y no el restablecimiento de un derecho.

Pese a lo afirmado por la letrada del Parlamento de Cataluña, los recurrentes no solicitan de este Tribunal la declaración de nulidad de los acuerdos frente a los que se plantea el presente recurso de amparo. Los diputados, ahora recurrentes en amparo, resultan afectados por decisiones de órganos de una asamblea legislativa que, en su criterio, lesionan su derecho a la participación en los asuntos públicos en condiciones de igualdad, garantizado por el art. 23.2 CE, por lo que solicitan a este Tribunal Constitucional que declare que dichos acuerdos vulneran su derecho fundamental a la participación en asuntos públicos, pretensión que se adecua perfectamente a lo dispuesto en los arts. 41.3 y 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). Ha de desestimarse, en consecuencia, el óbice planteado por la representación del Parlamento de Cataluña.

b) La letrada del Parlamento de Cataluña alega, en segundo término, que, toda vez que no existe vulneración de ningún derecho fundamental, el recurso de amparo carece de especial trascendencia constitucional. Esta objeción ha de ser igualmente rechazada. Baste para ello la remisión a lo afirmado en STC 71/2017, de 5 de junio, FJ 3, en el que se planteó la misma cuestión por la representante del Parlamento de Cataluña.

En este caso, este Tribunal, por providencia de 5 de junio de 2018, apreció la concurrencia de especial trascendencia constitucional del presente recurso de amparo porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto, en la medida en que pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)], sin que en este momento concurra ninguna razón que nos lleve a modificar dicha apreciación.

Como ha sostenido, entre otras muchas, la STC 46/2018, de 26 de abril, FJ 3, los amparos de carácter parlamentario (art. 42 LOTIC), como es el que ahora se examina, «tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus

derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados y que se retrotrae, en origen, a la doctrina de los *interna corporis acta*, según la cual determinados actos parlamentarios no pueden ser objeto de control por los tribunales ordinarios, circunstancia que ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas (art. 23.2 CE), y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE), lo que sitúa a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva y valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este Tribunal (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra».

3. La cuestión suscitada en el presente recurso de amparo consiste en determinar si los acuerdos del Parlamento de Cataluña, relacionados en el encabezamiento de esta sentencia, vulneraron el *ius in officium* de los diputados recurrentes (art. 23.2 CE). En su análisis, se ha de tener en cuenta que dichos acuerdos formaron parte del procedimiento parlamentario seguido para la tramitación y final aprobación de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, y que este Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en diferentes resoluciones sobre dicha tramitación.

Por ATC 123/2017, de 19 de septiembre, este Tribunal estimó el incidente de ejecución de sentencia, y declaró la nulidad, tanto del acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña, de 6 de septiembre de 2017, de admisión a trámite por el procedimiento de urgencia extraordinaria de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, como de los acuerdos del Pleno por los que se había incluido en el orden del día de la sesión del 6 de septiembre de 2017 el debate y votación de la referida proposición de ley, suprimiendo algunos trámites esenciales del procedimiento legislativo.

La STC 114/2017, de 17 de octubre, declaró inconstitucional y nula la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación». Entre los motivos estimados en dicha sentencia se encuentra la existencia de vicios de procedimiento en la tramitación parlamentaria de la ley (FJ 6), al articular un insólito procedimiento legislativo no previsto en el reglamento de la Cámara, que vulneró el ejercicio de derechos y facultades pertenecientes al núcleo de la función representativa de los diputados, alterando de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras y, correlativamente, transgrediendo los derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE), tal y como se reitera en la STC 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3.

A su vez, la citada STC 10/2018, resolvió el recurso de amparo promovido por los diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña, contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que inadmitió la solicitud del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias previsto en los arts. 16 y 23 de su Ley reguladora, que aquellos le habían interesado respecto de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, así como contra el acuerdo de la mesa de esa misma fecha, que desestimó la solicitud de reconsideración.

Para examinar las vulneraciones aducidas por los recurrentes en amparo se han de tener en cuenta dichas resoluciones, aunque alguna de ellas se haya dictado en procedimientos de naturaleza diferente al recurso de amparo, ya que ello no es óbice para la aplicación de dichos pronunciamientos en la resolución del presente recurso. Como afirmó la citada STC 10/2018, FJ 4, «la STC 114/2017 resuelve un recurso de inconstitucionalidad y, por tanto, en ella se realiza un análisis abstracto de los vicios de procedimiento como causa de la inconstitucionalidad de la norma y no, de forma específica, como eventuales vulneraciones de derechos o facultades atribuidos a los parlamentarios», ahora bien, «ambas cuestiones están directamente relacionadas, pues la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo conduce a la

inconstitucionalidad de la Ley, precisamente, porque alteran 'de modo sustancial, el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras'» (FJ 4).

En consecuencia, la argumentación recogida por la STC 114/2017 en relación con los vicios procedimentales en que incurrió el Parlamento de Cataluña al aprobar la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación», tiene una conexión directa con el presente recurso de amparo (STC 10/2018, FJ 4), como también lo tiene la citada STC 10/2018 que resolvió cuestiones similares a las que se plantean en este recurso de amparo.

Asimismo, para la resolución del presente procedimiento habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, el Estatuto de Autonomía y la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias (en este sentido, STC 10/2018, FJ 3) y en la doctrina constitucional sobre el art. 23.2 CE.

4. El derecho de los parlamentarios a ejercer su cargo público (art. 23.1 CE) y el correlativo derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), pueden resultar vulnerados si no se respetan las normas ordenadoras de los procedimientos parlamentarios y tales normas inciden en aspectos que forman parte de la función representativa (STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 6, y sentencias allí citadas).

Atendiendo a que los acuerdos objeto de este recurso de amparo han sido adoptados en el curso de un procedimiento que culminó con la aprobación de una ley, ha de reiterarse que el ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos constituye «la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático. Puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan... constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante» (STC 139/2018, de 17 de diciembre, FJ 4 y las allí citadas).

En este sentido, se ha de recordar que la preservación del pluralismo político en el curso de los procedimientos legislativos es inseparable del respeto a la posición y derechos de las minorías (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8) y a la integridad misma de los derechos de los representantes para el ejercicio en condiciones de igualdad, y con arreglo a las normas reglamentarias, de sus funciones propias; con ellos se realiza, al propio tiempo, el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de la institución de la representación política (art. 23.1 CE). Estos derechos fundamentales, estrechamente relacionados, podrían resultar vulnerados en el caso de que se hubiera incurrido en infracciones de los reglamentos de las cámaras, o de otras normas ordenadoras de los procedimientos parlamentarios, que hubieran afectado al núcleo de la función de los representantes políticos, núcleo del que forma parte, desde luego, el ejercicio de la función legislativa (por todas, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4, y 57/2011, de 3 de mayo, FJ 2)» [SSTC 114/2017, FJ 6 a); 10/2018, FJ 4, y 27/2018, de 5 de marzo, FJ 4)].

5. Las quejas aducidas en el presente recurso de amparo se dirigen contra acuerdos adoptados en el curso de un procedimiento dirigido, como se ha señalado con anterioridad, a la aprobación de una ley. Ahora bien, como se afirmó en la STC 114/2017, lo relevante no son las singulares contravenciones reglamentarias que la demanda aduce sino la infracción absoluta del procedimiento legislativo ordenado en el Reglamento del Parlamento de Cataluña [FJ 6 c)].

El Reglamento del Parlamento de Cataluña ordena el procedimiento legislativo en su capítulo II y disciplina allí un «procedimiento legislativo común» (sección segunda) y diversas «especialidades del procedimiento legislativo» (sección tercera), relativas a los proyectos y proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía, al proyecto de ley de presupuestos, a la reforma del Estatuto de Autonomía, a la delegación en las comisiones de la competencia legislativa plena, a la tramitación de las iniciativas legislativas en lectura única, a la tramitación de las iniciativas legislativas

populares y al «procedimiento para la consolidación de la legislación vigente»[al respecto, SSTC 224/2016 y 225/2016, ambas de 19 de diciembre, FJ 3, y 114/2017, de 17 de octubre, F 6 c)].

Sin embargo, como se puso de relieve en la STC 114/2017, dicha proposición de ley se tramitó y aprobó «al margen de cualquiera de los procedimientos legislativos previstos y regulados en el Reglamento del Parlamento de Cataluña y a través de una vía del todo inapropiada (artículo 81.3 RPC). La mayoría se sirvió para improvisar y articular *ad hoc* un insólito cauce en cuyo curso quedaban por entero a su arbitrio las posibilidades de intervención y los derechos del resto de los grupos y diputados» [FJ 6 c)]. Y se afirmó que la proposición que dio lugar a la Ley 19/2017 se encauzó por un procedimiento que no era ninguno de los previstos en el Reglamento del Parlamento de Cataluña. En definitiva, «lo que la mayoría impuso, propiciado por la Mesa y por la Presidencia de la asamblea, fue la creación de un atípico ‘procedimiento’ para la ocasión» [FJ 6 c)].

La STC 114/2017 consideró que el entonces art. 81.3 RPC no consentía tal operación [FJ 6 c)]. Sin embargo, la letrada del Parlamento de Cataluña, en las alegaciones formuladas en el presente recurso de amparo, discrepa del tal afirmación, en la consideración de que el procedimiento legislativo estaba iniciado desde el momento de la presentación de la proposición de ley en el registro general del Parlamento de Cataluña, lo que determinaba la posibilidad de aplicación del referido precepto y, en consecuencia, de la tramitación subsiguiente de la proposición de ley que dio lugar a la Ley 19/2017.

No se puede compartir dicha alegación. Es indudable la relevancia que para el ejercicio de las iniciativas parlamentarias tiene la presentación de las mismas en el registro de la correspondiente asamblea parlamentaria. La entrada en el registro da lugar a que, en el momento correspondiente, se produzca la actuación de los órganos rectores de las Cámaras a los efectos de ejercer las funciones calificación y admisión a trámite de las iniciativas y la determinación del procedimiento que la misma ha de seguir en caso de su admisión.

Ahora bien, dicha circunstancia no impide que este Tribunal se reitere en lo afirmado por la citada STC 114/2017, FJ 6 c), ya que «aun 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 Reglamento del Parlamento de Cataluña. 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».

En definitiva, la citada sentencia, FJ 6 c), entendió que el entonces art. 81.3 RPC no establecía una «habilitación en favor de la mayoría para la creación a su arbitrio de ‘procedimientos’ legislativos *extra ordinem*; ello llevaría a la conclusión absurda, e intolerable en derecho, de que todos y cada uno de los procedimientos efectivamente previstos y ordenados en el Reglamento del Parlamento de Cataluña serían ya meramente dispositivos y sustituibles, mediante libre decisión de aquella mayoría».

Al respecto se concluyó [STC 114/2017, FJ 6 e)] que en la tramitación parlamentaria de lo que terminó siendo la Ley 19/2017 se incurrió en muy graves quiebras del procedimiento legislativo, que afectaron sin duda a la formación de la voluntad de la cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE).

Como este Tribunal ya ha declarado en anteriores pronunciamientos, la adopción de los acuerdos objeto del presente recurso de amparo determinó la supresión de una serie de trámites en el procedimiento legislativo que condujo a la consideración por este

Tribunal de que se había seguido un procedimiento para la aprobación de la ley fuera de toda previsión del Reglamento del Parlamento de Cataluña y que afectó a las facultades que integran el ejercicio de la función legislativa de los recurrentes que forma parte del núcleo de su función representativa parlamentaria.

6. Específicamente, en relación con el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que denegó el traslado de la solicitud del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias que aquellos le habían interesado respecto de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, así como el acuerdo de la mesa de esa misma fecha, que desestimó la solicitud de reconsideración, resulta necesaria la remisión a los FFJJ 4, 5 y 6 de la citada STC 10/2018, que han de entenderse reproducidos.

En dicha sentencia también se afirmó que la eliminación del trámite parlamentario consistente en la solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias se realizó fuera de toda previsión del Reglamento del Parlamento de Cataluña y del resto del ordenamiento aplicable y afectó a una facultad perteneciente al núcleo de la función representativa parlamentaria que se integraba en el *ius in officium* de los parlamentarios catalanes. En consecuencia, se otorgó el amparo solicitado afirmando que los acuerdos impugnados habían vulnerado el derecho de los recurrentes a solicitar dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias sobre la conformidad de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, facultad que pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria (art. 23.2 CE) y que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, previsto en el art. 23.1 CE.

7. Conforme a lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores, procede otorgar el amparo solicitado, ya que los acuerdos impugnados han vulnerado el derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE). Para restablecer a los recurrentes en la integridad de su derecho basta con declarar la vulneración del mismo, toda vez que los acuerdos impugnados fueron aprobados en una legislatura del Parlamento de Cataluña ya finalizada y en el curso de un procedimiento legislativo que culminó con la aprobación de una ley declarada inconstitucional y nula en su integridad por la STC 114/2017.

En suma, la pretensión de los demandantes de amparo queda satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho recogido en el art. 23.2 CE, que es precisamente lo solicitado en el suplico de la demanda.

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 el recurso de amparo interpuesto por los diputados del Grupo Parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña y, en su virtud, declarar que se ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE).

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

Dada en Madrid, a veintisiete de marzo de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.