

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 y don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado, en el recurso de amparo abogado núm. 5887-2018, promovido por diputados del Grupo Parlamentario Ciudadans en el Parlamento de Cataluña en proceso parlamentario, el siguiente

AUTO

I. Antecedentes

1. El día 12 de noviembre de 2018 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal Constitucional un escrito del procurador de los tribunales don José Luís García Guardia, actuando en nombre y representación de doña Inés Arrimadas García y el resto de Diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Ciudadans en el Parlamento de Cataluña, por el que interpuso recurso de amparo contra los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de fechas 18, 25 y 26 de septiembre de 2018 y 3, 8 y 9 de octubre de 2018; contra el Acuerdo de la Mesa de la Comisión del Estatuto de los Diputados de 26 de septiembre de 2018; contra el Acuerdo de la Comisión del Estatuto de los Diputados de 28 de septiembre de 2018; y contra los Acuerdos del Pleno del Parlamento de Cataluña de fechas 2 y 11 de octubre de 2018.

2. Sucintamente expuestos, los hechos en que se basa la pretensión de amparo son los siguientes:

a) El 18 de septiembre de 2018, la Mesa del Parlamento de Cataluña acordó, en relación con lo dispuesto en el art. 102.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (en adelante, RPC) que “la igualdad de votos en las votaciones de una comisión puede dirimirse conforme al

criterio sostenido habitualmente en la Cámara, esto es, ponderando el número de votos que cada grupo dispone en el Pleno, entendiéndose que esto último se refiere al número de diputados de cada grupo que mantienen la condición plena de miembros del Parlamento”.

De acuerdo con la aclaración llevada a cabo por el Presidente de la Cámara, la resolución en cuestión fue publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña de 27 de septiembre de 2018 con el siguiente contenido: “la igualdad de votos en las votaciones de una comisión puede dirimirse conformemente con el criterio sostenido habitualmente en la Cámara, esto es, ponderando el número de votos del que cada grupo dispone en el Pleno, entendiéndose que esto último se refiere al número de diputados de cada grupo que mantienen la condición plena de miembros del Parlamento o diputados de derecho en función de los resultados electorales obtenidos”.

En virtud de dicho acuerdo, se extendía la plena aplicabilidad del artículo 102.2 RPC a los diputados suspendidos en sus derechos y deberes por el Auto del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2018, a los efectos de la disponibilidad de su voto en Pleno para su cómputo mediante ponderación como criterio dirimente en caso de votaciones que den por resultado empate en las comisiones parlamentarias. El 25 de septiembre de 2018, la Mesa rechazó la reconsideración presentada por el grupo parlamentario de Ciutadans contra el citado acuerdo.

b) Trasladado el día 25 de septiembre de 2018 por parte de la Mesa de la Cámara a la Comisión del Estatuto de los Diputados "el examen de la afectación sobre los derechos de determinados parlamentarios del Auto del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2018", el día 26 de ese mismo mes se incluyó ese examen por la Mesa de dicha Comisión en el orden del día de la reunión prevista para el día 28, rechazando la Comisión en esta reunión la exclusión del orden del día de dicho examen solicitada, entre otros, por los recurrentes de amparo y emitiendo un dictamen por el que se sometía a consideración del Pleno la suspensión de los diputados procesados y la posibilidad de que estos fueran sustituidos por otros parlamentarios. Conforme a dicho dictamen, el Pleno del Parlamento acordó el 2 de octubre de 2018 por mayoría simple que (1) “rechaza la suspensión de los derechos y deberes parlamentarios de los diputados Carles Puigdemont, Oriol Junqueras, Jordi Turull y Negre, Raül Romeva Rueda, Josep Rull, y Jordi Sánchez i Picanyol” y (2) "que mientras dure la situación jurídica actual y no se resuelvan los recursos presentados por sus defensas, los derechos parlamentarios de los diputados Carles Puigdemont, Oriol Junqueras, Jordi Turull y Negre, Raül Romeva Rueda, Josep Rull, y Jordi

Sánchez y Picanyol, podrán ser ejercidos por el miembro de su grupo parlamentario que los interesados designen”.

c) El 3 de octubre de 2018, la Mesa del Parlamento de Cataluña, admitió la procedencia parlamentaria y el valor de los escritos dirigidos por los Sres. Junqueras y Romeva en los que designaban a otro diputado para que ejerciese sus derechos según lo previsto en la resolución del Pleno aprobada el día inmediatamente anterior. La petición de reconsideración presentada por el grupo parlamentario de Ciutadans fue desestimada por Acuerdo de 8 de octubre de 2018 de la Mesa del Parlamento de Cataluña.

d) El 11 de octubre de 2018, tras comunicar el Presidente del Parlamento de Cataluña al Pleno del Parlamento el ejercicio de los derechos parlamentarios de los Sres. Junqueras y Romeva por sustitución, sus votos fueron computados en la sesión del Pleno celebrada durante ese día. Como consecuencia de ello, fueron rechazadas distintas iniciativas parlamentarias propuestas por el grupo parlamentario de Ciutadans en el marco del debate específico de impulso de la acción de Gobierno denominado “Debat general sobre la prioritizació de l'agenda social i la recuperació de la convivència”, al computarse los votos en contra de los señores Junqueras y Romeva.

e) El 9 de octubre de 2018, la Mesa del Parlamento de Cataluña aprobó comunicar a las presidencias de las comisiones, entre ellas, a la de la Comisión de Interior del Parlamento de Cataluña, su Acuerdo de 18 de septiembre de 2018, relativo al cómputo de los votos en Pleno correspondiente a diputados suspendidos en el marco del criterio de ponderación de voto en caso de empate en votaciones de comisiones parlamentarias, recordándoles su obligatoria aplicación. El 19 de octubre de 2018, la Mesa del Parlamento rechazó, entre otras, la reconsideración presentada por el grupo parlamentario de Ciutadans contra dicho acuerdo.

3. Alegan los recurrentes en su demanda de amparo que los acuerdos impugnados vulneran su derecho a participar en condiciones de igualdad en el ejercicio del cargo parlamentario del art 23.2 CE, afectando al derecho de participación política de los ciudadanos a través de sus legítimos representantes del art 23.1 CE.

De entre dichos acuerdos, distinguen tres tipos, según su calificación en relación con la ilegalidad parlamentaria que albergan: 1) aquellos que niegan la suspensión del ejercicio de las

funciones de los diputados procesados, para permitirles en el ejercicio de sus derechos, en particular, el de voto; 2) los que admiten el mecanismo de "sustitución" de los diputados procesados para el ejercicio de sus derechos; y 3) los adoptados por la Cámara como consecuencia de permitir a los diputados procesados y suspensos el ejercicio de sus derechos mediante la "designación" de un diputado del mismo grupo parlamentario.

Todos ellos responderían a un propósito unitario que sería el de permitir que los diputados procesados y suspendidos puedan seguir ejerciendo los derechos que son inherentes a las funciones parlamentarias, a pesar de su suspensión *ex lege*, haciendo ineficaz lo dispuesto en el art 384 bis de la LECrim y la resolución del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2018.

Por ello, el conjunto de los acuerdos recurridos supondría, para los demandantes de amparo, una violación de su *ius in officium*. Los citados órganos parlamentarios les habrían colocado ante el injusto de elegir entre el deber de acatar la Constitución (art. 9.1 CE) y de cumplir lo que el Tribunal Supremo ha resuelto (art. 118 CE), lo que les llevaría a no participar en la adopción de acuerdos, desatendiendo así sus obligaciones parlamentarias; o, atender a estas participando en la adopción de acuerdos, pero incumpliendo la Constitución, las leyes y las resoluciones judiciales. Esta disyuntiva –entienden– supone condicionar el ejercicio del derecho fundamental a la representación a que los parlamentarios violen el deber constitucional, y esta situación no podría entenderse conforme con el artículo 23.2 CE, que garantiza a los cargos públicos el legítimo ejercicio de sus funciones, en condiciones de igualdad y de acuerdo a lo que establezcan las leyes. Porque consideran que la participación en esos procedimientos, aunque sea para votar en contra, supondría otorgar a la actuación de la Cámara una apariencia de legitimidad democrática que no cabe atribuirle sin menoscabar su propia función constitucional.

En “primer otrosí”, se refieren los recurrentes a la procedencia de la suspensión inmediata de la eficacia de los acuerdos objeto de impugnación, solicitando de este Tribunal que acuerde, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56.2 y 3 LOTC, la suspensión de sus efectos y la adopción, en su caso, de cualesquiera otras medidas cautelares que estime pertinentes para asegurar el objeto del amparo solicitado y que lo haga, por ser un supuesto de urgencia excepcional, de conformidad con lo dispuesto en el art. 56.6 LOTC, en la resolución de la admisión a trámite del recurso.

4. Mediante providencia de 12 de febrero de 2019, el Pleno de este Tribunal acordó recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo, así como admitirlo a trámite, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), al plantear un problema o afectar a una faceta de un derechos fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 a)] y porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto, pudiendo tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)].

Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica de este Tribunal, se acordó dirigir comunicación al Parlamento de Cataluña, a fin de que, en plazo no superior a diez días, remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 18, 25 y 26 de septiembre de 2018; 3, 8 y 9 de octubre de 2018; Acuerdo de la Mesa de la Comisión del Estatuto de los Diputados del Parlamento de Cataluña de 26 de septiembre de 2018; Acuerdo de la Comisión del Estatuto de los Diputados del Parlamento de Cataluña de 28 de septiembre de 2018 y Acuerdos del Pleno del Parlamento de Cataluña de 2 y 11 de octubre de 2018, así como las decisiones y actuaciones del Presidente del Parlamento tendentes a hacer efectivos dichos Acuerdos; debiendo previamente emplazarse a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días, puedan comparecer, si lo desean, en el recurso de amparo.

En relación con la solicitud de suspensión de los Acuerdos recurridos formulada en la demanda de amparo mediante otrosí, el Pleno no aprecia la urgencia excepcional a la que se refiere el art. 56.6 LOTC, que justificaría su adopción inaudita parte de forma inmotivada, por lo que, a fin de resolver sobre la misma, acuerda formar la oportuna pieza separada y, en ella, conceder un plazo de tres días al Ministerio Fiscal y al solicitante de amparo para que efectúen alegaciones respecto a dicha petición.

5. La representación procesal de los recurrentes presentó su escrito de alegaciones el día 20 de febrero de 2019, en el que, apoyándose en parte en los argumentos ya expuestos en su escrito de demanda, se sostiene, en esencia, que los acuerdos impugnados ni han consumado plenamente sus efectos ni se trata de meros actos de trámite internos previos a la finalización de procedimientos parlamentarios, por lo que sería procedente su suspensión.

Así, señalan que, siguiendo lo dispuesto en el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 18 de septiembre de 2018, algunas presidencias de comisiones parlamentarias, cuando se producen empates en su seno, siguen computando mediante ponderación los votos en el Pleno de aquellos electos cuyas funciones han sido suspendidas por el Tribunal Supremo por mor del artículo 384 Bis de la LECrim. Con ello se estaría afectando de forma ilegítima al resultado de votaciones de iniciativas parlamentarias de impulso y control de la acción de Gobierno y, por tanto, al núcleo de la función representativa. Al respecto, se señalan algunos ejemplos de estas decisiones, así como de la expresa oposición de uno de los recurrentes de amparo en relación con el cómputo realizado.

Respecto de los restantes acuerdos impugnados, los mismos estarían permitiendo el ejercicio de derechos parlamentarios por designación de algunos de los electos suspendidos. De hecho –se afirma–, tal y como se puede apreciar en los diarios de sesiones del Pleno del Parlamento de Cataluña, los Sres. Junqueras y Romeva han venido ejerciendo derechos parlamentarios de los que carecen, indicándose algunas de las sesiones plenarias en las que lo habrían hecho.

Todo ello comportaría, según los recurrentes, una continuada vulneración de los derechos fundamentales que implicaría la coexistencia de unos diputados íntegra y plenamente sometidos al marco normativo que regula su función y la de otros que pretenden ejercer la misma asentándose en unos ilegales acuerdos de órganos del Parlamento de Cataluña que desnaturalizan tal marco es una ilegal, ilegítima y reprochable perturbación continuada del desempeño de la función representativa en condiciones de igualdad.

Para los demandantes de amparo, esta última circunstancia debería bastar por sí misma para apreciar la excepcional urgencia con la que debería ser adoptada la medida de suspensión peticionada puesto que, de lo contrario, incluso en caso de pronta estimación del recurso de amparo y la anulación de los acuerdos impugnados, lo resuelto por el Tribunal Constitucional no tendría la virtualidad de remover la injustificada perturbación del principio de igualdad en el ejercicio de la función parlamentaria que se viene produciendo desde la adopción de los mismos. De hecho, el amparo podría quedar limitado a un mero reconocimiento nominal de la vulneración, con irreversibilidad de la continuada lesión del derecho fundamental que se habría venido produciendo, lesión continuada que supone, a su vez, la infracción de una medida

cautelar (la suspensión de determinados diputados del Parlament) cuya única finalidad es la protección del orden constitucional.

6. El 27 de febrero de 2019 se registró en este Tribunal el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, que se opone a la suspensión solicitada.

Tras la exposición de los antecedentes del asunto y la doctrina constitucional respecto del carácter excepcional de la suspensión prevista en el art. 56.2 LOTC, argumenta, frente a lo alegado por los recurrentes, que la naturaleza de los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña impugnados en el presente recurso, de efectos abiertos e indefinidos, contrasta con la del Acuerdo que fue impugnado en el recurso de amparo parlamentario 4856/2017, en el que la admisión a trámite por la Mesa del Parlament consistía en la convocatoria de un concreto Pleno con una única y específica finalidad: requerir la comparecencia del Presidente de la Generalitat para que valorase los resultados del referéndum del 1 de octubre y sus efectos. Esa diferente naturaleza es la que, a su modo de ver, ha sido tomada en consideración por el Tribunal, al haber rechazado en su providencia de fecha 12 de febrero, al admitir el presente recurso, resolver por vía excepcional de urgencia la solicitud de suspensión formulada por los recurrentes. En el citado recurso de amparo 4856/2017, sí fue admitido en cambio, el pronunciamiento de urgencia sobre la suspensión, en cuanto que la medida estaba justificada por el agotamiento de efectos e irreparabilidad de la lesión del derecho de un modo definitivo e inmediato (ATC 134/2017, 5 octubre).

Por lo que se refiere al requisito de que la medida de suspensión no cause una perturbación en los derechos fundamentales de terceros, se pone de manifiesto que la propia naturaleza de los Acuerdos que son objeto del presente recurso de amparo, determina que el derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario en condiciones de igualdad que los recurrentes alegan que les ha sido vulnerado, al posibilitar tales Acuerdos que los diputados procesados ejerzan sus derechos parlamentarios acudiendo al mecanismo de la designación de un sustituto, puede verse confrontado con el derecho de participación política de los ciudadanos a través de sus representantes libremente elegidos, al que alude el propio auto de fecha 9 de julio de 2018, del Magistrado de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, al comunicar a la Mesa del Parlament la suspensión automática en sus cargos y funciones parlamentarias de los Diputados de conformidad con lo establecido en el art 384 bis de la LECrim. En la resolución del Magistrado del Tribunal Supremo se indica que "no hay impedimento procesal para que los

cargos y funciones parlamentarias de los procesados afectados por la suspensión *ex lege*, puedan ser ejercidos de manera plena, pero limitada al tiempo de la suspensión, por otros integrantes de sus respectivas candidaturas, si el Parlamento contempla esa posibilidad".

Por tanto, considera el Ministerio Fiscal que la medida excepcional de suspensión supondría anticipar el examen de la cuestión de fondo del recurso y de la resolución, sobre si los Acuerdos impugnados posibilitan un ejercicio de los derechos parlamentarios por los Diputados procesados y suspendidos por disposición legal en el ejercicio de sus cargos y funciones, que resulta contrario a la ley y al propio Reglamento vulnerando, por ello, el derecho de los recurrentes al ejercicio del cargo parlamentario en condiciones de igualdad, o si esos Acuerdos han respetado el derecho de representación política de los ciudadanos.

De acuerdo con todo ello y teniendo en cuenta, además, que los recurrentes no habrían acreditado debidamente que la efectividad de los Acuerdos del Parlamento de Cataluña, objeto del presente recurso, les cause un perjuicio irreparable, en cuanto que hagan perder al amparo toda efectividad para el restablecimiento del derecho fundamental que se invoca, entiende el Ministerio Fiscal que no resulta procedente admitir la solicitud de la adopción de la medida cautelar de suspensión.

II. Fundamentos jurídicos

1. De acuerdo con la naturaleza extraordinaria de la jurisdicción de amparo, la suspensión prevista en el art. 56 LOTC se configura en la constante doctrina constitucional como una medida provisional de carácter extraordinario y de aplicación restrictiva, admitiéndose excepcionalmente cuando la ejecución del acto impugnado produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder su finalidad al amparo (AATC 24/2001, de 17 de septiembre, 117/2015, de 6 de julio, FJ 1, y 1/2016, de 18 de enero, FJ 1, entre otros muchos).

Por ello, conforme a esa misma doctrina, quien solicita la adopción de esta medida cautelar ha de alegar, probar o justificar, ofreciendo un principio razonable de prueba, la irreparabilidad o dificultad de la reparación de los perjuicios de seguirse la ejecución del acto impugnado, con el objeto de mostrar que dicha ejecución podría privar a la demanda de amparo de su finalidad, provocando que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío y convirtiendo en meramente ilusorio y nominal el amparo (ATC

128/2017, de 2 de octubre y los allí citados). En todo caso, la adopción de la medida se condicionará a que la suspensión no produzca una perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, a los derechos fundamentales o a las libertades públicas de un tercero (por todos, AATC 1/2016, de 18 de enero).

Asimismo, este Tribunal ha venido repitiendo que la suspensión no puede anticipar el amparo que se solicita, de modo que si su concesión conlleva tal anticipación, ello se convierte en causa para denegarla (AATC 263/2001, de 15 de octubre, y 18/2002, de 11 de febrero, entre otros muchos).

2. En el presente caso, los recurrentes sostienen que los acuerdos impugnados constituyen una unidad, en cuanto que están ordenados a permitir de forma ilegítima el ejercicio del derecho de voto en el seno de los distintos órganos parlamentarios a diputados procesados y suspensos. Por ello, consideran que se estaría afectando de forma inconstitucional y continuada a su *ius in officium*. Así, ponen de manifiesto que en aplicación de lo dispuesto en el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 18 de septiembre de 2018, en ciertas comisiones parlamentarias, cuando ha de dirimirse un empate en una votación, se siguen considerando disponibles a efectos de ponderación los votos en Pleno de aquellos diputados electos cuyas funciones han sido suspendidas por el Tribunal Supremo por mor del artículo 384 Bis LECrim. Además, algunos de dichos electos suspendidos estarían ejerciendo ilegítimamente derechos parlamentarios por designación de forma continuada en distintos acuerdos del Pleno.

Pero ha de hacerse notar que son esas y no otras las razones por las que acuden a esta sede en solicitud de amparo. Por ello, aplicando la doctrina que condensadamente se acaba de recordar, debemos descartar que dichos argumentos puedan justificar la suspensión de los acuerdos impugnados, por cuanto, como pone de manifiesto el Ministerio Fiscal en su escrito, se proyectan “sobre el fondo de la cuestión planteada en la demanda” y suponen “predeterminar la solución del recurso”, sin que sea este el momento procesal oportuno para hacerlo (en este sentido, por todos, AATC 18/2002, de 11 de febrero, FJ 1 y 23/2017, de 13 de febrero, FJ 2).

Ha de ser mediante una resolución sobre el fondo, pues, como este Tribunal dirima si los acuerdos impugnados vulneran los derechos fundamentales garantizados en los arts. 14 y 23 CE, o si, por el contrario, se ajustan a las exigencias constitucionales. En ello abunda, por lo

demás, el interés general que conlleva la ejecución de los actos y decisiones de los poderes públicos, amparados, como están, en la presunción de legalidad y veracidad, como hemos dicho siempre al tratar de la medida cautelar que posibilita el art. 56 LOTC (así, en el ATC 208/2001, de 16 de junio y los que en él se mencionan en idéntica línea). Cuando, como en este caso, se trata de actos provenientes de órganos parlamentarios, se une, además, la característica y esencial autonomía parlamentaria que, como tal, ha de respetarse siempre en la medida de lo posible (ATC 18/2002, de 11 de febrero, FJ 3).

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Denegar la suspensión solicitada en el presente recurso de amparo de los Acuerdos parlamentarios de la Mesa del Parlamento de Cataluña de fechas 18, 25 y 26 de septiembre de 2018 y 3, 8 y 9 de octubre de 2018; de la Mesa de la Comisión del Estatuto de los Diputados de 26 de septiembre de 2018; de la Comisión del Estatuto de los Diputados de 28 de septiembre de 2018; y del Pleno del Parlamento de Cataluña de fechas 2 y 11 de octubre de 2018.

Madrid, a nueve de abril de dos mil diecinueve.