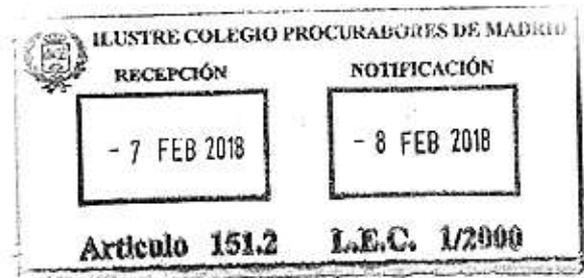




TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SALA SEGUNDA



Recurso núm.: 4304-2017 E

ASUNTO: Amparo promovido por Grupo parlamentario socialista del Parlamento de Cataluña.

Adjunto con la presente, me complace acompañarle, a efectos de notificación, copia de la resolución dictada por este Tribunal Constitucional, en el recurso de amparo de las referencias más arriba expresadas.

Con mi más alta consideración,

Madrid, 5 de febrero de 2018

LA SECRETARIA DE JUSTICIA

Anexo: Copia
de resolución.

Virginia Aragón Segura
PROCURADOR



La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Encarnación Roca Trías, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA



En el recurso de amparo núm. 4304-2017, promovido por los diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura y asistidos por el Abogado don Álvaro Sánchez Manzanares, 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. Ha comparecido el Parlamento de Cataluña, a través de su representante. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 6 de septiembre de 2017, la Procuradora de los Tribunales, doña Virginia Aragón Segura, interpuso demanda de amparo conforme a lo previsto en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en nombre y representación del Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña y de cada uno de sus miembros, incluido el Portavoz del Grupo Parlamentario, don Miguel Iceta Llorens, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que inadmitió la



solicitud de 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.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo 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 restantes 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 artículo 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). A propuesta de esos mismos grupos, la Presidenta sometió a votación del Pleno, conforme al artículo 81.3 RPC, la alteración del orden del día del Pleno 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. Para la mejor comprensión del contexto normativo sobre el que fundamentó su Acuerdo la Mesa del Parlamento, resulta necesario recoger el texto del art. 81.3 RPC, que dispone:

“El orden del día del Pleno puede ser alterado si este lo acuerda, a propuesta del presidente o a petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros del Parlamento, y cuando así lo obliga el cumplimiento de una ley. Si debe incluirse un asunto, este debe haber cumplido los trámites reglamentarios que lo permiten, salvo un acuerdo explícito en sentido opuesto, por mayoría absoluta”.

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 y los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017 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 declarada por el Tribunal Constitucional de las resoluciones parlamentarias 1/XI, 263/XI y 306/XI.

Asimismo, recordaban a la Mesa que, en caso de que decidiera tramitar la proposición de ley, el procedimiento de lectura única del artículo 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 artículo 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 artículo 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.

c) En lo que al presente recurso de amparo importa, el Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña dirigió, en fecha 6 de septiembre de 2017, un escrito a la Mesa de la Cámara catalana solicitando que el Consejo de Garantías Estatutarias emitiera un dictamen sobre la conformidad de dicha Proposición de Ley al Estatuto de Autonomía y a la Constitución. Dicha solicitud no fue admitida a trámite por Acuerdo de 6 de septiembre de 2017. Elevada reconsideración, fue denegada por la Mesa, por nuevo Acuerdo de 6 de septiembre de 2017. 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 (DOGC núm. 7449A, de 6 de septiembre de 2017).

d) Mediante ATC 123/2017, de 19 de septiembre, este Tribunal estimó el incidente de ejecución de Sentencia formulado por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno, 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.





e) 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.

3. La demanda se interpone al amparo del art. 42 LOTC y, en la misma, se solicita la declaración de nulidad de los Acuerdos de la Mesa citados anteriormente. Los Diputados recurrentes aducen que tales Acuerdos impugnados vulneran el ejercicio de facultades que pertenecen al núcleo de su función representativa parlamentaria (art. 23.2 CE) y que se encuentran en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

Se razona que la Mesa del Parlamento, al inadmitir la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias relativo a la conformidad de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación con el Estatuto de Autonomía y con la Constitución, ha vulnerado el *ius in officium* propio del cargo de parlamentario, del que se deriva la obligación de respeto y garantía de todas las facultades parlamentarias que pueden ejercerse en la tramitación de la ley, señalando que la Ley reguladora del Consejo de Garantías Estatutarias dispone un procedimiento, según el cual, la solicitud de dictamen al Consejo es preceptiva cuando así lo soliciten dos grupos parlamentarios o una décima parte de los diputados, añadiendo los recurrentes que “no cabe pensar que exista ley que ni por su relevancia ni por su contenido pueda ser objeto de dictamen con más claridad que la presente o, como podría ser, potencialmente, cualquiera de las llamadas leyes de desconexión”.

Los demandantes de amparo citan diversas sentencias de este Tribunal en las que se dicta doctrina dirigida a proteger el *ius in officium*, a su parecer, ilegítimamente constreñido (ex art. 23.2 CE) y reproducen párrafos del informe del Secretario General y del Letrado Mayor del Parlamento de Cataluña, de 21 de junio de 2017, así como del informe 7/2017 del Consejo de Garantías Estatutarias, en los que se sostiene que el trámite parlamentario solicitado tiene como finalidad garantizar los derechos de los parlamentarios y su omisión afecta al estatus propio del cargo representativo. Por último, solicitan la suspensión del acto impugnado.

4. Mediante providencia de 7 de septiembre de 2017, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo, apreciando la concurrencia de especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC



155/2009, FJ 2 a)], y 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)].

En dicha providencia la Sección acordó, asimismo, formar la oportuna pieza separada para la tramitación de la suspensión solicitada. Finalmente, mediante ATC 128/2017, de 2 de octubre, se denegó la suspensión por pérdida de objeto.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 10 de octubre de 2017, acordó tener por personado y parte a la Letrada del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de la Cámara, y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de 20 días para presentar las alegaciones que estimaran pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52 LOTC.

6. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el día 13 de noviembre de 2017, en el que interesa se dicte Sentencia estimatoria del recurso de amparo, toda vez que, a su juicio, los Acuerdos impugnados han vulnerado el derecho fundamental de los demandantes a ejercer sus funciones representativas, de acuerdo con lo garantizado en el art. 23.2 CE, en conexión con lo previsto en el art. 23.1 CE.

El Fiscal, tras exponer detalladamente los antecedentes de los que trae causa el recurso, así como los principales argumentos esgrimidos por los recurrentes, recuerda que el Tribunal Constitucional ha declarado que la Proposición de Ley del referéndum de autodeterminación se tramitó y aprobó al margen de cualquiera de los procedimientos legislativos previstos y regulados en el RPC y que el Parlamento de Cataluña incurrió en importantes vicios procedimentales para conseguir su final aprobación (STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 6). En este sentido, el Fiscal indica que, con anterioridad a este pronunciamiento, el Tribunal advirtió al Parlamento de Cataluña de la obligación de abstenerse de realizar cualquier actuación tendente a dar cumplimiento a la resolución 306/XI de dicho Parlamento en los apartados anulados por el ATC 24/2017, de 14 de febrero y, en lo que, a los efectos del presente recurso de amparo interesa, recuerda la prohibición constitucional y reglamentaria de creación de un procedimiento parlamentario inédito, concebido e impuesto a conveniencia de una eventual mayoría, con la finalidad de aprobar, fuera de todo procedimiento reglamentario, la ley del referéndum de autodeterminación.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Expuesto lo anterior, el Fiscal reproduce parte del FJ 6 de la citada STC 114/2017, de 17 de octubre, que declaró inconstitucional la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, en el que se destacaban algunos de los vicios procedimentales en los que incurrió el Parlamento de Cataluña en la tramitación y final aprobación de dicha Ley, destacando que la quiebra específica del procedimiento legislativo, destinada a eludir el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, afectó, en los términos de la STC 114/2017, FJ 6, al núcleo esencial del *ius in officium* de los Diputados recurrentes, a la formación de 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). Tal cúmulo de actuaciones, debe conducir, a juicio del Ministerio Fiscal, a la estimación de la demanda de amparo, por vulneración del derecho fundamental de los recurrentes a ejercer sus funciones representativas (artículo 23.2 CE) y a declarar la nulidad del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de fecha 6 de septiembre de 2017, por el que se denegó la tramitación de la solicitud dirigida a la Mesa del Parlamento de Cataluña para que, al amparo de lo establecido en los artículos 16.1.b) y 23.b) de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, dicho Consejo dictaminara, de una parte, sobre la aplicación del procedimiento regulado por el artículo 81.3 RPC, para la tramitación de la Proposición de ley del referéndum de autodeterminación, y, de otra, sobre la adecuación al EAC y a la CE del texto de la citada Proposición de ley.

7. La Letrada del Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado el día 21 noviembre de 2017, formuló sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de amparo, al entender que los acuerdos impugnados no vulneraron el art. 23 CE y fueron adoptados en cumplimiento de lo establecido en el Reglamento de la Cámara y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Para la representante de la Cámara, la inadmisión de la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias no trae causa en un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, sino en la previa aprobación, por parte del Pleno, de una alteración del orden del día y exención de determinados trámites reglamentarios con apoyo en el art. 81.3 RPC, lo que le lleva a afirmar que “no existe dicho Acuerdo de la Mesa”, sino “un Acuerdo de la Mesa desestimando la petición de abrir un plazo para presentar la solicitud de dictamen”, que se explica porque la apertura del trámite de solicitud de dictamen del Consejo de Garantías está previsto en el procedimiento

legislativo común (art. 120 RPC), pero no, según la Letrada, cuando se da una alteración del orden del día con apoyo en el art.81.3 RPC.

Así, si bien la Letrada del Parlamento de Cataluña reconoce que, en el procedimiento legislativo común, la costumbre parlamentaria ha venido estableciendo que la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias constituye la práctica habitual, tal supresión estaría avalada, en este caso, porque la mayoría del Pleno ha optado por utilizar “la vía” del art. 81.3 RPC, que permite alterar el orden del día e incluir nuevos puntos suprimiendo determinados trámites reglamentarios, lo que, a su parecer, encuentra fundamento en una decisión de la mayoría de la Cámara. A lo expuesto añade que: “el principio de las mayorías constituye la regla principal en un sistema democrático”, salvo que se vulneren derechos fundamentales lo que, a su juicio, no se da en este caso.

Al respecto, la Letrada afirma que “los derechos considerados fundamentales incluidos en el *ius in officium* son, únicamente, los siguientes: la iniciativa legislativa, la discusión en el debate parlamentario, la introducción de enmiendas y el derecho de voto”, añadiendo que “fuera de estos derechos será posible el control por la vía de la legalidad ordinaria pero no existirá la vía del amparo”, lo que le lleva a concluir que “el derecho a la obtención de un dictamen por parte del Consejo de Garantías Estatutarias, siendo discutible su existencia, no se halla tampoco dentro del grupo de los derechos fundamentales integrados en el núcleo esencial del *ius in officium* y no puede considerarse una facultad propia de un diputado”, concluyendo, no obstante, 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”, lo que le lleva a solicitar la desestimación del presente recurso de amparo.

Por último afirma que el recurso de amparo carece de especial trascendencia constitucional, exponiendo como único 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 1 de febrero de 2018, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, la cuestión suscitada en el presente recurso de amparo se centra en determinar si los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña, que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia y mediante los que se inadmitió la solicitud de los recurrentes para que el Consejo de Garantías Estatutarias emitiera un dictamen sobre la adecuación de la Proposición de Ley del referéndum de autodeterminación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, vulneran el ejercicio de facultades que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria de los diputados demandantes (art. 23.2 CE), 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.

Los diputados recurrentes, miembros del Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña, denuncian la vulneración del *ius in officium* propio del cargo de parlamentario, protegido por el art. 23.2 CE, toda vez que, del mismo, se deriva la obligación de respeto y garantía de todas las facultades parlamentarias que pueden ejercerse en la tramitación de la Ley, señalando que la Ley reguladora del Consejo de Garantías Estatutarias establece un procedimiento según el cual la solicitud de dictamen al Consejo es preceptiva, cuando así lo soliciten, como es el caso, dos grupos parlamentarios o una décima parte de los diputados, argumentando que no cabe pensar que exista ley que, ni por su relevancia, ni por su contenido, pueda ser objeto de dictamen con más claridad que la presente.

El Ministerio Fiscal, por su parte, interesa que se dicte Sentencia estimatoria del recurso de amparo y que 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. Argumenta, en síntesis, que este Tribunal, en la STC 114/2017, de 17 de octubre, le recuerda al Parlamento de Cataluña la prohibición constitucional y reglamentaria de creación de un procedimiento parlamentario inédito, concebido e impuesto a conveniencia de una eventual mayoría, con la finalidad de aprobar, fuera de todo procedimiento reglamentario, la Ley del referéndum de autodeterminación. Asimismo, el Fiscal reproduce parte del FJ 6 de la citada Sentencia, que declaró inconstitucional la Ley de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, en el que se exponen algunos de los vicios procedimentales en los que incurrió el Parlamento de Cataluña en la tramitación y final aprobación de dicha Ley, destacando que la quiebra específica del procedimiento legislativo, destinada a eludir el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, afectó a facultades esenciales pertenecientes al *ius in officium* de los



Diputados recurrentes, a la formación de 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), lo que, a su parecer, debe conducir a la estimación de la demanda de amparo, por vulneración del derecho fundamental de los recurrentes a ejercer sus funciones representativas (artículo 23.2 CE), y a la declaración de nulidad de los Acuerdos impugnados.

Finalmente, como se expone con más detalle en los antecedentes, la representación del Parlamento de Cataluña solicita la desestimación del recurso de amparo argumentando que la inadmisión de la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias no trae causa en un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, sino en la previa aprobación, por la mayoría del Pleno, de una alteración del orden del día, así como en la supresión de determinados trámites reglamentarios, todo ello con apoyo en el art. 81.3 RPC, explicando que la apertura del trámite de solicitud de dictamen del Consejo de Garantías está previsto en el procedimiento legislativo común (art. 120 RPC), pero no, según la Letrada, cuando se da una alteración del orden del día y la mayoría parlamentaria decide suprimir determinados trámites del procedimiento legislativo, añadiendo que, en todo caso, el derecho a solicitar un dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias no forma parte de las facultades integradas en el núcleo esencial del *ius in officium* de los diputados del Parlamento de Cataluña, por lo que no cabe hablar de una vulneración del art. 23.2 CE. 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 de las cuestiones suscitadas en este proceso, es necesario examinar el óbice de admisibilidad del recurso aducido por la representación de Parlamento de Cataluña, relativo a la falta de especial trascendencia constitucional del recurso.

Como este Tribunal ha tenido ocasión de aclarar (STC 11/2011, de 28 de febrero, FJ 2, entre otras muchas), la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, ha reformado la configuración del proceso constitucional de amparo mediante la introducción, en el art. 50.1 b) LOTC, de una nueva condición de admisibilidad: la necesidad de que el recurso tenga una "especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales".

Pues bien, en lo que atañe a esta exigencia material de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo que se contempla en el art. 50.1 b) LOTC, se trata de un

requisito que sólo corresponde valorar a este Tribunal atendiendo a los tres criterios que en el precepto se enuncian (STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2). Ahora bien, el perfil abierto, tanto de la noción de “la especial trascendencia constitucional”, como de los tres criterios que la propia Ley ofrece para su caracterización, anteriormente reproducidos, ha llevado al Tribunal a realizar un esfuerzo de concreción en la STC 155/2009, de 25 de junio, en la que se identifican, sin ánimo exhaustivo, determinados supuestos propiciadores de la apreciación de esa especial trascendencia constitucional.

En este sentido, los amparos parlamentarios, ex art. 42 LOTC, 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 (STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2, entre otras).

A los argumentos expuestos, que son aplicables al presente recurso de amparo, ha de añadirse, como se ha dejado constancia en la providencia de 7 de septiembre de 2017 de la Sección Cuarta de este Tribunal, que acordó admitir a trámite esta demanda de amparo que, en el caso que nos ocupa, se aprecia la concurrencia de especial trascendencia constitucional porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)], y 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)].

Por todo lo expuesto, debemos rechazar el óbice aducido por la representación procesal del Parlamento de Cataluña.

3. Entrando ya en el análisis de la queja que se formula en la demanda, el presente recurso de amparo tiene como objeto determinar si los citados Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña, que inadmitieron la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias prevista en los arts. 16 y 23 de su Ley reguladora, han vulnerado el ejercicio de facultades que pertenecen al núcleo de la función representativa de los Diputados demandantes (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

Una vez delimitado el objeto del presente recurso de amparo, debemos recordar que los Acuerdos de la Mesa que hoy se impugnan 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, que fue declarada en su integridad inconstitucional y nula por la STC 114/2017, de 17 de octubre. Dicha inconstitucionalidad trae causa, como se razona pormenorizadamente en la Sentencia, en los vicios de incompetencia en que incurre la Ley [al haber desconocido las competencias exclusivas del Estado respecto de las consultas populares por vía de referéndum (FJ 3)], en razones de orden material [al infringir, de modo explícito, principios esenciales de nuestro ordenamiento constitucional, tales como la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español; la unidad misma de la Nación constituida en Estado social y democrático de derecho; y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña (FFJJ 4 y 5)] y, por último, en lo que ahora interesa, en 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).

También debemos señalar que, con anterioridad a dicha Sentencia, este Tribunal, mediante ATC 123/2017, de 19 de septiembre, estimó el incidente de ejecución de Sentencia formulado por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno, 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 incluyó en



el orden del día de la sesión de 6 de septiembre de 2017 el debate y votación de la referida Proposición de Ley, suprimiendo algunos trámites esenciales del procedimiento legislativo.

En dicho Auto tuvimos ocasión de razonar que, con la admisión a trámite de dicha iniciativa legislativa, el Parlamento de Cataluña desatendió, una vez más, las reiteradas advertencias de este Tribunal en relación con su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que supusiera alterar unilateralmente el marco constitucional o incumplir las resoluciones de este Tribunal, indicando que “la Cámara autonómica apela, de nuevo, a un entendimiento del principio democrático objetivamente contrario a la Constitución, que menoscaba la eficacia de lo resuelto por este Tribunal en la STC 259/2015 y en los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017” (ATC 123/2017, FJ 8).

Pues bien, dichas resoluciones, junto con el Reglamento del Parlamento de Cataluña, el Estatuto de Autonomía y la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias, constituyen el marco jurisprudencial y normativo que hemos de tener en cuenta a la hora de examinar la denuncia de los hoy recurrentes en amparo. Pero, además, resulta oportuno traer a colación la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales invocados, en conexión con el contenido y finalidad de los acuerdos parlamentarios impugnados. Así, debe recordarse lo siguiente:

a) El art. 23.2 CE reconoce el derecho de los ciudadanos “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, y, conforme a nuestra reiterada doctrina, “no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6, y 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2, entre otras” [STC 1/2015, de 19 de enero, FJ 3].

Por otra parte, hemos reiterado que esta última garantía añadida resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo se presenta por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que, en tal supuesto, resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3, y 40/2003, FJ 2)” [STC 1/2015, FJ 3].

Acerca de la relación entre los dos apartados del art. 23 CE, en una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983 y 10/1983, este Tribunal ha determinado la existencia de “una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio” (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3, y 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2, entre otras muchas)” [STC 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 3].

b) Asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, se trata de un derecho de configuración legal que corresponde establecer a los Reglamentos parlamentarios, “a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios que, una vez creados, quedan integrados en el status propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren (STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 5, y las allí citadas)” [SSTC 107/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) a); y 108/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) a)].

Ahora bien, este Tribunal ha venido insistiendo en que “no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2,



y 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2, entre otras muchas)” [STC 1/2015, FJ 3; también, STC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3].

c) Por último, y ya en relación con el tipo de acto parlamentario que se cuestiona en este caso, este Tribunal ha venido afirmando 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 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4, y las allí citadas).

4. Como se ha adelantado, la STC 114/2017 declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, en cuya tramitación se dictaron los Acuerdos hoy impugnados en amparo. La citada Sentencia hubo de dar respuesta a varias alegaciones de naturaleza formal, relativas al procedimiento parlamentario seguido para la aprobación de la Ley y derivadas de una tramitación realizada en sólo once horas y en cuyo curso se obviaron los derechos de los diputados a contar con la documentación objeto de debate y votación y la disposición de un plazo de cuarenta y ocho horas de antelación para su estudio y toma de posición (art. 82 RPC); además, no fueron admitidas enmiendas a la totalidad de la proposición de ley y, únicamente, les fueron concedidas dos horas para la formulación y presentación de enmiendas al articulado; a todo ello, y en lo que ahora es de interés, se agregó la denegación al Grupo Parlamentario recurrente de la tramitación de la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, que había formulado.

Si bien es cierto que 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, no lo es menos que 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; tales reglas de procedimiento son invulnerables a la acción del legislador y tienen, sobre todo, un carácter instrumental respecto del pluralismo político, que es, con arreglo al artículo 1.1 CE, uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico en general” [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a); 103/2008, FJ 5; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 4; 84/2015, de 30 de abril, FJ 4; 185/2016, de



3 de noviembre, FJ 5 b); 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 3, y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 b), entre otras].

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, del referéndum de autodeterminación, tiene una conexión directa con el presente recurso de amparo, toda vez 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, como lo es respecto de “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; derechos mediante los que 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)” [STC 114/2017, FJ 6 a)].

En este sentido, resulta indispensable reiterar que la Proposición que dio lugar a la Ley impugnada 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 (art. 81.3 RPC). De ella 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” [STC 114/2017, FJ 6 c)]. Por tanto, no puede acogerse la argumentación jurídica sostenida por la representación del Parlamento de Cataluña, que se ha apoyado infundadamente en la afirmación de que los acuerdos de inadmisión de la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías que hoy se impugnan, estuvieron justificados formalmente en atención a la alteración del orden del día y consiguiente supresión de determinados trámites reglamentarios con sustento en el art. 81.3 RPC.

En efecto, como ya declaró este Tribunal en su STC 114/2017, a la que ahora nos remitimos para no ser reiterativos, no se deriva del precitado art. 81.3 RPC una habilitación a favor de la mayoría para la creación a su arbitrio de procedimientos legislativos *extra ordinem*, con la consiguiente supresión de trámites parlamentarios, “pues 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” [STC 114/2017, FJ 6 c)].

En lo que a este recurso de amparo afecta, la eliminación del trámite parlamentario consistente en la solicitud de dictamen al 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, se realizó fuera de toda previsión del Reglamento del Parlamento de Cataluña y del resto del ordenamiento aplicable. Se trata de una garantía creada por el propio Estatuto [art. 76.2 b)], en pro de la mejor acomodación de las iniciativas legislativas al bloque de la constitucionalidad, para cuya concreta ordenación el mismo Estatuto remite a “los términos que establezca la ley” (inciso inicial del mismo art. 76.2 EAC), que no es otra que la Ley 2/2009, reguladora del propio Consejo. Es preciso señalar que esta Ley legitima para pedir dictamen sobre la “adecuación al Estatuto y a la Constitución de los proyectos y proposiciones de ley sometidos a la aprobación del Parlamento, incluidos aquellos tramitados en lectura única” [art. 16.1 b)], a dos grupos parlamentarios o a una décima parte de los diputados [art. 23 b)]. La solicitud de dictamen ha de ser tramitada a través de la Mesa de la Cámara y da lugar, si se admitiera y cursara al Consejo, a la suspensión del correspondiente procedimiento legislativo hasta tanto el dictamen haya sido emitido o hasta el transcurso del plazo establecido legalmente para su emisión (arts. 26.1 y 4 y 27.bis.1 y 5). El Reglamento del Parlamento de Cataluña contempla, adicionalmente, un trámite de enmiendas subsiguiente a estos dictámenes (art. 120). Ninguno de estos trámites se observó durante el proceso de discusión y aprobación parlamentaria de la Ley 19/2017 declarada inconstitucional y nula.

5. Una vez que hemos constatado 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, debemos dirimir si tal infracción del *ius in officium* resultó lesiva del derecho fundamental invocado por los demandantes pues, como hemos indicado en el fundamento jurídico tercero de esta Sentencia, sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes



Pues bien, a este respecto la STC 114/2017, FJ 6, d), ha declarado que “la solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias es, para los grupos y diputados legitimados por la Ley al efecto, una garantía que trae causa del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña y que se incardina como tal facultad, por previsión de la Ley 2/2009 y del Reglamento del Parlamento de Cataluña, en el curso del procedimiento legislativo. En tanto que garantía en favor de la regularidad constitucional de las iniciativas legislativas y facultad también de los diputados y grupos legitimados al efecto, la posibilidad de pedir dicho dictamen no puede ser suprimida por la Cámara sin merma de la integridad del propio procedimiento legislativo y a la vez de los derechos de los representantes a ejercer esta concreta facultad que la ley les confiere y que se incorpora a su estatus jurídico-constitucional (art. 23.2 CE)”.

No puede sostenerse, por tanto, como afirma el escrito de alegaciones de la representación del Parlamento de Cataluña, que los derechos considerados fundamentales incluidos en el *ius in officium* sean, únicamente, los que aquella destaca en su escrito de alegaciones, toda vez que este Tribunal no ha fijado un elenco cerrado de derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa de los parlamentarios, sino que, por el contrario, se ha limitado a destacar que el derecho que consagra el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal, que corresponde establecer a los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios que, una vez creados, quedan integrados en el status propio de su cargo, tal y como se ha expuesto con más detenimiento en el fundamento jurídico tercero de esta Sentencia. En consecuencia, como ha declarado la STC 114/2017, la supresión de la posibilidad de pedir dicho dictamen afectó, en el caso de autos, a una facultad perteneciente al núcleo de la función representativa parlamentaria que se integraba en el *ius in officium* de los parlamentarios catalanes.

Debemos reiterar, por último, que es función primordial de toda asamblea parlamentaria, también por tanto del Parlamento de Cataluña (arts. 152.1 CE y 55.1 EAC), representar a la ciudadanía; función que sólo se cumple si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen a los procedimientos que el ordenamiento dispone y a las reglas jurídicas que, integradas sobre todo en los reglamentos de las Cámaras, aseguran el ejercicio de los derechos y facultades de los parlamentarios, así como la participación no discriminatoria de todos sus representantes. Se asegura, con ello, el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad. La democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está entre sus presupuestos inexcusables (STC 109/2016, FJ 5).

6. En consecuencia, y de conformidad con los razonamientos precedentes, procede otorgar el amparo solicitado, toda vez los Acuerdos impugnados han 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.

Ello comporta, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.1 LOTC, que restablezcamos a los recurrentes en la integridad del derecho fundamental vulnerado, anulando los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia.

7. Debe precisarse el alcance del otorgamiento del amparo solicitado, toda vez que, al momento del dictado de esta sentencia, los Acuerdos que ahora declaramos nulos fueron aprobados en el transcurso de una Legislatura del Parlamento de Cataluña ya finalizada y que lo fueron en el seno de un procedimiento legislativo que culminó con la aprobación de una Ley declarada inconstitucional y nula en su integridad por la STC 114/2017.

Por ello (al igual que este Tribunal ha declarado en las SSTC 141/2007, de 18 de junio, FJ 6; 33/2010, de 19 de julio, FJ 6 y 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 7, entre otras), no cabe adoptar en el fallo de nuestra Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado por la Mesa del Parlamento de Cataluña, de suerte que la pretensión de los demandantes de amparo ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho recogido en el art. 23.2 CE y la declaración de la nulidad de los Acuerdos que impidieron su ejercicio (SSTC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 5 y 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 7).

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 Socialista del Parlamento de Cataluña y, en su virtud:

1º Declarar que se ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2º Restablecer a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que dispuso la inadmisión de la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias previsto en los arts. 16 y 23 de la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias, que aquellos le habían interesado, así como la nulidad del Acuerdo de esa misma fecha, desestimatorio de la reconsideración.

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

Dada en Madrid a cinco de febrero de dos mil dieciocho.

EL PRESIDENTE

