

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7143 *Pleno. Sentencia 47/2018, de 26 de abril de 2018. Recurso de amparo 5239-2017. Promovido por los diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña respecto de la admisión a trámite de las propuestas de resolución denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente». Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas en relación con el derecho de los ciudadanos a participar, a través de sus representantes, en los asuntos públicos: admisión a trámite de iniciativas parlamentarias que suponen la aplicación de normas legales anuladas o suspendidas en su vigencia por el Tribunal Constitucional.*

ECLI:ES:TC:2018:47

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, 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 Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo avocado al Pleno núm. 5239-2017, 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 27 de octubre de 2017, que calificó y admitió a trámite las propuestas de resolución denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», presentadas por los grupos parlamentarios Junts pel Sí y Candidatura d'Unitat Popular Crida Constituent para su debate y aprobación en el Pleno de la Cámara catalana, así como contra el posterior acuerdo de la Mesa de la misma fecha, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada por los ahora recurrentes. Ha comparecido el Parlamento de Cataluña, a través de su representante. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narvárez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 27 de octubre de 2017, la Procuradora de los Tribunales, doña Virginia Aragón Segura, interpuso demanda de amparo conforme a lo previsto en el artículo 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 Miquel Iceta Llorens, contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre de 2017, que calificó y admitió a trámite las propuestas de resolución denominadas «Declaración de los representantes de

Cataluña» y «Proceso constituyente», presentadas por los grupos parlamentarios Junts pel Sí (JPS) y Candidatura d'Unitat Popular Crida Constituent (CUP-CC) para su debate y aprobación en el Pleno de la Cámara catalana, así contra el posterior acuerdo de la Mesa de la misma fecha, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada por los ahora recurrentes.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) En la mañana del día 27 de octubre 2017, los grupos parlamentarios Junts pel Sí (JPS) y Candidatura d'Unitat Popular Crida Constituent (CUP-CC) del Parlamento de Cataluña, presentaron ante la Mesa de la Cámara Catalana dos propuestas de resolución, encabezadas, respectivamente, con las rúbricas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», al objeto de que fueran calificadas y admitidas por la Mesa para su inclusión como propuestas subsiguientes, en la continuación del Pleno iniciado el día anterior, que había sido suspendido hasta su reanudación en la mañana del día siguiente con, hasta entonces, un punto único en el orden del día: «Debate general sobre la aplicación del art. 155 CE a Cataluña y sus posibles efectos».

b) Para dar respuesta a las propuestas de resolución formuladas, en la misma mañana del día 27 de octubre de 2017, se reunió la Mesa del Parlamento a la que asistieron sus miembros, así como el Secretario General, el Letrado Mayor y un diputado en representación de cada uno de los grupos parlamentarios del Partido Popular de Cataluña (PPC) y de la CUP-CC, que no formaban parte de aquella. Según recoge el acta de la sesión, en el transcurso del debate, los representantes de los diferentes grupos expusieron su parecer, a favor y en contra, de las dos propuestas de resolución presentadas. Del mismo modo, el Secretario General y el Letrado Mayor pusieron de manifiesto (el primero de palabra en el Pleno y por medio de informe suscrito por ambos, que fue incorporado al acta) la advertencia de que las propuestas de resolución presentadas tenían relación y conexión directa con las Leyes 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación», que había sido ya declarada inconstitucional y nula por la precedente STC 114/2017, de 17 de octubre (publicada en el «BOE» núm. 256, del 24 de octubre), y la 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», que en aquel momento estaba suspendida por providencia de este Tribunal de 12 de septiembre anterior (recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017, publicada en el «BOE» núm. 221, del 13 de septiembre), así como de otras resoluciones del Parlamento que estaban afectadas por las sentencias y autos dictados por el Tribunal Constitucional, relacionados en su informe, por lo que concluían con la consideración de que dichas propuestas no podían ser admitidas a trámite por la Mesa. Además, en la indicada providencia, este Tribunal advertía expresamente a la Sra. Presidenta y a los demás componentes de la Mesa «de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada» y, en particular que se abstuvieran «de iniciar, tramitar, informar o dictar acuerdo alguno en orden a la ejecución de las previsiones contenidas en la ley impugnada» o a que promovieran o tramitaran «actuación y norma alguna dirigida a tal fin, apercibiéndoles de la nulidad radical de tales actuaciones y de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de desobediencia de dicho requerimiento».

c) Sin embargo, las dos propuestas de resolución fueron calificadas y admitidas para su inclusión en el Pleno por medio de acuerdo de la Mesa del Parlamento de 27 de octubre de 2017, con los votos favorables de la Presidenta y de varios de sus restantes miembros (el Vicepresidente primero, la Secretaria primera y la Secretaria cuarta).

d) Contra el acuerdo anterior, en lo que ahora es de interés, el Grupo Parlamentario Socialista presentó solicitud de reconsideración, que, previa audiencia de la Junta de portavoces, fue desestimada por nuevo acuerdo de la Mesa, dictado en la misma fecha, con los mismos votos favorables que el adoptado en la decisión inicial.

e) Las dos propuestas de resolución fueron incluidas en la continuación del orden del día del Pleno, que se estaba celebrando en aquellas fechas.

f) Después de la precitada inclusión en el orden del día del Pleno del Parlamento, los miembros de los grupos parlamentarios Socialista, Popular y Ciudadanos se ausentaron de la sala de sesiones y, seguidamente, fue primeramente votada y aprobada la segunda de las propuestas de resolución admitidas por la Mesa, esto es la denominada «Proceso Constituyente». A continuación, con la ausencia también de los tres grupos parlamentarios anteriormente citados, se procedió a la votación secreta de la primera de las propuestas de resolución presentadas y admitidas por la Mesa, es decir la que figuraba con la rúbrica «Declaración de los representantes de Cataluña», que fue igualmente aprobada.

g) Ulteriormente, por medio de ATC 144/2017, de 8 de noviembre de 2017 («BOE» núm. 278, del 16 de noviembre), este Tribunal declaró la nulidad de las dos resoluciones aprobadas, cuyos contenidos declarativos vienen recogidos en el antecedente 4.b) del citado Auto de este Tribunal, al que, de modo expreso, nos remitimos.

3. La demanda de amparo ha sido interpuesta con fundamento en el artículo 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).

En su escrito comienzan destacando que las iniciativas aprobadas por la Cámara constituyen una vulneración de todo el título I CE, del que citan algunos preceptos, así como de los artículos dedicados a la organización territorial del Estado e institucional de las comunidades autónomas, al régimen de distribución de competencias, así como al valor y eficacia general de las sentencias de este Tribunal. Según señalan, tales iniciativas constituyen «un intento de derogación de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Catalunya [y] son incompatibles con el conjunto de la Constitución». Resaltan, en particular, la contravención de las propuestas de resolución admitidas por la Mesa con los artículos 1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo texto recogen en su integridad.

A continuación, la demanda hace mención a los antecedentes que precedieron a la actuación de la Mesa que ahora son objeto de impugnación. Y en este sentido, hace somera referencia a lo acontecido en las sesiones plenarias del Parlamento catalán, celebradas los días 6 a 8 de septiembre de 2017, con la aprobación de las Leyes 19/2017 y 20/2017, a los preparativos de «la convocatoria del 1 de octubre, que no contaba con las mínimas garantías necesarias, no cumplía con los estándares internacionales en materia de procesos electorales, ni seguía las recomendaciones del Código de buenas prácticas en materia de referéndum de la Comisión de Venecia», al contenido de la comparecencia del entonces Presidente de la Generalitat ante el Pleno, acaecida el día 10 de octubre siguiente, a los requerimientos que fueron hechos al Presidente de la Generalitat, al objeto de restablecer el orden constitucional y estatutario, «ordenando el cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, avance o culminación del denominado proceso constituyente, tendente a la declaración y configuración de Catalunya como Estado independiente del resto de España, con cumplimiento íntegro de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional», que se hicieron extensivos a la Sra. Presidenta del Parlamento catalán así como al conjunto de la Mesa, pero que aquél desatendió en sus respuestas escritas al Sr. Presidente del Gobierno del Estado y la segunda y la Mesa «no atendieron al segundo requerimiento».

Seguidamente, la demanda destaca que «resulta claro que la admisión a trámite de las iniciativas combatidas supone ignorar a sabiendas distintas y reiteradas sentencias y autos del Tribunal Constitucional, en las que se ha venido recordando a la Mesa su deber de paralizar cualquier iniciativa relacionada con aquéllas respecto a las que se ha venido pronunciando, y a sabiendas del quebrantamiento radical del ordenamiento constitucional que supone, al pretender dejar sin vigencia la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña».

Adentrándose ya en el análisis de la vulneración del derecho fundamental del artículo 23.2 CE que denuncia, la demanda, con invocación del *ius in officium* que ampara la actividad de los diputados, señala que aquel «incluye el derecho de diputadas, diputados y grupos parlamentarios a que los trámites parlamentarios se ajusten a lo establecido por el Reglamento» y, con cita de la doctrina de este Tribunal, expone que se trata de un derecho de configuración legal y que tal configuración comprende los Reglamentos parlamentarios, a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que ostentan los parlamentarios, pasando entonces a formar parte del *status* propio del cargo de parlamentario, que puede ser invocado cuando aquéllos lo consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público.

A partir de tales afirmaciones, la demanda sostiene que, en el caso de autos, «no nos encontramos ante una mera constrictión, por actos del poder público, del *ius in officium* de los diputados recurrentes en amparo, sino ante su total y completa aniquilación, por la ilegítima demolición del entero bloque de constitucionalidad en Cataluña». Según refiere, los parlamentarios y el conjunto de las instituciones catalanas, al quedar fuera del marco constitucional y estatutario, «perderían completamente su legitimidad, y de ninguna manera podría entenderse que queda garantizado el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, quedando afectado también el derecho fundamental de la ciudadanía a la participación política».

La demanda justifica la especial trascendencia constitucional del recurso destacando que, en el presente caso, no sólo se trata de «determinar el contenido y alcance del *ius in officium* de los parlamentarios y de los grupos en que se integren «en cuanto al derecho que les asiste a que los trámites parlamentarios se ajusten a lo establecido por el Reglamento, sino también en cuanto a la perturbación ilegítima de su *ius in officium* que se produce por el radical quebrantamiento de la Constitución y el estatuto que supone pretender dejar ambos textos sin vigencia mediante las iniciativas combatidas» por el recurso.

El recurso finaliza con la solicitud de que le sea otorgado el amparo a los recurrentes, con reconocimiento de la vulneración de sus derechos del artículo 23.2 CE y con la anulación de los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre de 2017 impugnados, que calificaron y admitieron a trámite para su ulterior debate y aprobación por el Pleno, de las dos propuestas de resolución impugnadas.

En un primer otrosí, la demanda, en referencia a que las dos propuestas de resolución iban a ser inmediatamente sometidas a votación en el Pleno de la Cámara, lo que supondría un perjuicio irreparable y se perdería el objeto del amparo solicitado, finalizaba suplicando la suspensión de los efectos del «acto impugnado» y que se acordara la adopción de «cualesquiera otras medidas cautelares que se [estimaran] pertinentes para asegurar el objeto del amparo solicitado, y que lo [hiciera] por ser un supuesto de urgencia excepcional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56.6 LOTC, en la resolución de la admisión a trámite del recurso».

4. Mediante providencia de 27 de octubre 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 relación con la medida de suspensión solicitada, la Sección acordó que no procedía acceder a la suspensión de la sesión en la que se habían debatido y votado las propuestas de resolución impugnadas, toda vez que el acto parlamentario había ya concluido. Y, en cuanto a los demás efectos de los acuerdos impugnados, la Sección ordenó formar la oportuna pieza separada para la tramitación de la suspensión solicitada. Finalmente, mediante ATC 147/2017, de 13 de noviembre, se denegó la suspensión por pérdida sobrevenida de su objeto.

5. Por medio de escrito que tuvo entrada el día 17 de noviembre de 2017 en el registro general de este Tribunal, el Letrado del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de éste solicitó que se le tuviera por parte en este procedimiento, a lo que se accedió por medio de providencia de 4 de diciembre de 2017, concediendo a las partes personadas y al Ministerio Fiscal el plazo de veinte días para que formularan las alegaciones que estimaran pertinentes, conforme determina el artículo 52.1 LOTC.

6. En fecha 11 de enero de 2018 fue presentado en el registro de este Tribunal el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, en el que, después de recoger de modo detallado, en el apartado de antecedentes, el contenido de las dos propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios JPS y CUP-CC y de hacer mención a que estas fueron finalmente calificadas y admitidas por la Mesa de la Cámara catalana en los acuerdos ahora impugnados, así como incorporadas al orden del día del Pleno que se estaba celebrando en aquella fecha, pasa a describir, a continuación, el resultado del citado Pleno con la aprobación, por mayoría, de las citadas propuestas.

Igualmente, hace una pormenorizada referencia a la STC 114/2017, de 17 de octubre, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, denominada «del referéndum de autodeterminación», para concluir el apartado de antecedentes con la cita del ATC 144/2017, de 8 de noviembre, dictado en ejecución de la citada STC 114/2017, así como de la providencia de este Tribunal de 12 de septiembre de 2017, que admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», y que concluyó con la anulación de las dos resoluciones de referencia, propuestas por los grupos parlamentarios JPS y CUP-CC, a los que dio trámite de admisión la Mesa del Parlamento.

En la fundamentación de su escrito de alegaciones, el Ministerio Fiscal apoya su posición en pos de la estimación del recurso de amparo en el contenido del fundamento jurídico 5 del ATC 144/2017, que reproduce literalmente en lo sustancial, para afirmar, seguidamente, que, respecto de las dos propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios JPS y CUP-CC, la Mesa «hizo dejación de las facultades que poseía para inadmitir a trámite las propuestas o proposiciones presentadas por los grupos parlamentarios cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad fueron "palmarias y evidentes"». Y, si bien señala, con cita de resoluciones de este Tribunal, que tal circunstancia «en ningún caso supondría infracción alguna del derecho fundamental de los parlamentarios autores de la propuesta (art. 23.2 CE)», pone de relieve, a continuación, que, además, «la Mesa eludió, en la calificación y admisión a trámite de las propuestas de resolución presentadas... su obligación de cumplir con lo decidido por el Tribunal Constitucional... desatendiendo las advertencias de ese mismo Tribunal a los miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que pudiera suponer una alteración unilateral del marco constitucional o un incumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, tal y como hubieron de recordar el Secretario General y el Letrado Mayor del Parlamento».

A lo expuesto añade el Fiscal que tal comportamiento «fue concebido, desarrollado e impuesto por la mayoría de ese órgano del Parlamento de Cataluña a su conveniencia, con completa desatención de las posiciones de varios grupos parlamentarios minoritarios –como el ahora recurrente– que pretendieron... que prevaleciera el ordenamiento constitucional y se aplicaran con el debido rigor las decisiones de ese Tribunal Constitucional... viéndose convertidos de ese modo en meros comparsas de decisiones que ni compartían ni podían impedir, lo que hizo completamente ineficaz su status parlamentario».

Por todo ello, el Ministerio Fiscal concluye su escrito de alegaciones interesando la declaración de haber sido vulnerado el derecho fundamental de los demandantes de amparo a ejercer sus funciones representativas (art. 23.2 CE), así como la nulidad de los acuerdos impugnados de 27 de octubre de 2017 de la Mesa del Parlamento de Cataluña.

7. Por su parte, el Letrado del Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado el día 15 de enero de 2018, formuló sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de amparo, al entender que los acuerdos impugnados no vulneraron el artículo 23 CE y fueron adoptados en cumplimiento de lo establecido en el Reglamento de la Cámara y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Comienza su escrito de alegaciones delimitando el objeto y fundamento de este recurso de amparo y, a tal fin, destaca que la denunciada vulneración del artículo 23 CE se apoya sobre «tres motivos esenciales», que atiende, de una parte, a la eventual vulneración del ius in officium de los recurrentes por no haberse ajustado los acuerdos de la Mesa impugnados a los trámites parlamentarios previstos en el Reglamento de la Cámara; de otro lado, porque la perturbación ilegítima de su ius in officium se ha producido «por el radical quebrantamiento de la Constitución y el Estatut», que han quedado sin vigencia debido a las iniciativas que fueron admitidas por la Mesa; y, por último, que debido a «la tramitación de las dos propuestas de resolución el ius in officium de los diputados... desaparecería y devendría vacío de contenido e ineficaz como consecuencia de la derogación que de facto dichas propuestas suponen del marco constitucional y estatutario».

A partir de esta delimitación de los motivos del recurso que hace, el escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña llega a la conclusión de que el recurso ha identificado «una posible infracción del ordenamiento jurídico (en este caso del Reglamento parlamentario) con un acto susceptible de ser recurrido en amparo» y añade que «lo mismo ocurre cuando se traslada a lo que podría ser la infracción del ordenamiento sustantivo (en este caso la Constitución y el Estatuto de Autonomía) o al incumplimiento de las sentencias o resoluciones».

A su juicio, la demanda de amparo ha confundido la acción en defensa de los derechos del ius in officium de los parlamentarios recurrentes frente a las eventuales vulneraciones de tales derechos por la Mesa del Parlamento, con la función «de controlar si los actos de la Mesa se ajustan a la legalidad o contravienen resoluciones del Tribunal Constitucional».

Entiende el Letrado del Parlamento catalán que el recurso de amparo no está previsto constitucionalmente para fiscalizar que los actos de los poderes públicos se ajusten al ordenamiento jurídico o respeten las resoluciones de este Tribunal, sino «para proteger de violaciones o perturbaciones ilegítimas que incidan sobre el ejercicio de los derechos» de los parlamentarios, que les son conferidos por el Reglamento parlamentario y que pueden ejercer de acuerdo con el mismo.

Trasladando este planteamiento al caso de autos, entiende el escrito del Letrado del Parlamento catalán, que «el presupuesto de hecho del recurso no es un acto de la Mesa que vulnere o perturbe una iniciativa promovida por el grupo parlamentario recurrente», pues «no hay aquí ejercicio de un derecho propio que haya podido ser vulnerado, entendiendo que no puede llevarse hasta este extremo considerar como tal que la Mesa debería haber estimado la solicitud de reconsideración contra un acto de calificación y admisión a trámite, pues es evidente que en este caso el derecho a reconsiderar no incluye la estimación de la solicitud».

En todo caso, señala al respecto, que habrían sido los grupos parlamentarios que presentaron las dos propuestas de resolución los que podrían haber acudido a este Tribunal, en demanda de amparo de su derecho fundamental, si la Mesa hubiera inadmitido aquellas propuestas. No obstante lo cual, el escrito del Letrado admite que «aun suponiendo que la conversión del propósito de ambas resoluciones en una realidad jurídica podría llegar a cuestionar la misma vigencia del artículo 23 CE en Cataluña, es importante recordar que ello no se deduciría del acto de admisión a trámite de aquellas, sino, en su caso, de una situación "de hecho" que pudiera sobrevenir una vez realizada su aprobación por el Pleno del Parlamento», que no ha sucedido, toda vez que, según refiere, esta hipotética y futura posibilidad, ha sido eliminada por otras vías procesales, en virtud de las SSTC 114/2017 y 124/2017, de este Tribunal, que han declarado la inconstitucionalidad de las Leyes 19/2017 y 20/2017 del Parlamento, así como las

resoluciones del Pleno del Parlamento de las que traían causa las propuestas admitidas por la Cámara catalana (ATC 144/2017).

En el parecer del Letrado del Parlamento el motivo de fondo de este recurso no es el de pedir el reconocimiento de la reparación de un derecho del grupo parlamentario recurrente vulnerado por la Mesa, «sino el de discutir y pretender subsumir en el amparo una decisión de admisión a trámite de una iniciativa presentada por otros grupos parlamentarios». A su juicio, tal planteamiento «desnaturaliza la esencia en que se fundamenta el amparo», porque este requiere siempre la vulneración de un derecho propio de quien lo ejerce y debe conectarse con un supuesto concreto de afectación de su *ius in officium*, «es decir, con un acuerdo de la Mesa mediante el cual o bien se inadmite a trámite una propuesta o iniciativa parlamentaria presentada por el recurrente en amparo o bien se restringe indebidamente el alcance de la misma». El amparo no tiene un alcance objetivo, encaminado a la restauración de la legalidad alterada o a la corrección de una errónea interpretación de la misma, sino que tiene «un carácter marcadamente subjetivo, de tal modo que donde no exista violación de los derechos del recurrente, y además de naturaleza fundamental, no puede surgir una pretensión de amparo constitucional». Concluye este razonamiento con la afirmación de que, si así fuere, «el amparo se estaría convirtiendo en la acción impugnatoria que no puede ser, incurriendo en el denominado "contraamparo", que se opone a la naturaleza de este recurso».

Por otro lado, con cita de resoluciones de este Tribunal, señala el escrito del Letrado del Parlamento que «para que prospere el amparo es necesario no solo que la decisión del órgano parlamentario haya afectado al ejercicio de una facultad que forme parte de la función representativa parlamentaria, sino que además debe darse la condición de que esa afectación se produzca sobre el "núcleo esencial" del *ius in officium*», es decir al núcleo de su función representativa parlamentaria. A su juicio, no ha existido perjuicio o lesión de ningún derecho de los recurrentes, causado por la Mesa del Parlamento en el ejercicio de sus funciones de calificación y admisión a trámite de las propuestas de resolución, cuanto menos afectación del núcleo esencial de su función representativa. Según destaca, el *ius in officium* no reconoce la existencia «ni de un "derecho a la no admisión" de iniciativas presentadas por otros diputados o grupos parlamentarios ni de un "derecho de estimación" de sus solicitudes de reconsideración de los acuerdos de la Mesa, por muy fundadas que puedan estar».

A continuación, el escrito del Letrado afirma que la decisión de la Mesa de admitir las propuestas de resolución de referencia no sólo no privan ni vulneran el *ius in officium* de los recurrentes, sino que éstos conservan intacto su derecho de participación en el debate de las mismas, a ejercer sus derechos de enmienda y a votarlas en el sentido que libremente decidan. A su entender, la parte actora pretende invocar una supuesta vulneración del derecho del artículo 23 CE por la admisión a trámite de las propuestas de resolución y de considerar «que la Mesa está permitiendo un debate y la posibilidad de concretar aquellas iniciativas en actos radicalmente contrarios e incompatibles con la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Pero aun existiendo una presunción fundada de que eso fuera así... esa presunción no es suficiente para "expandir" el ámbito de protección del artículo 23 CE hasta ese límite». Subraya el Letrado que el ordenamiento jurídico dispone de otros cauces procesales para restablecer el orden constitucional y la legalidad, como así ha sucedido.

A continuación, el escrito del Letrado del Parlamento hace referencia a los límites de las funciones de calificación y admisión que tiene la Mesa con objeto de preservar al máximo el derecho de iniciativa que tienen los parlamentarios y, en tal sentido, alude al carácter formal y procedimental de aquellas funciones, para evitar que las decisiones de la Mesa puedan derivar en un juicio de oportunidad sobre el contenido de las mismas que no le corresponde porque puede repercutir negativamente en el debate político en sede parlamentaria.

Admite, no obstante, que, de modo excepcional, las funciones de calificación y admisión de la Mesa puedan extenderse al contenido material de las iniciativas, cuando

esta constatare que dicho contenido es manifiestamente constitucional. Hace referencia, al respecto, a las SSTC 107/2016, 108/2016 y 109/2016, de 7 de junio, en las que, en relación con tres recursos de amparo interpuestos contra los actos de calificación y admisión a trámite de la propuesta de resolución que dio lugar a la aprobación de la resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, hizo referencia a la posibilidad de que la Mesa pueda excepcionalmente inadmitir determinadas iniciativas cuando su contradicción con el Derecho o la Constitución sean «palmarias y evidente». Pues bien, en el parecer del Letrado del Parlamento, a pesar de que esta posibilidad pueda existir, «las sentencias referidas no concluyen de la misma la vulneración del derecho fundamental del art. 23.2 CE de los grupos parlamentarios recurrentes en amparo, por no haber hecho uso la Mesa de tal facultad». A su juicio, «esta jurisprudencia confirma sin paliativos la línea argumental [de] que... la calificación y admisión a trámite por la Mesa del Parlamento de Cataluña de las propuestas de resolución presentadas por otros grupos parlamentarios no es un acto que vulnere el derecho fundamental que invoca la actora, que pueda ser recurrido en amparo. Y ello aún en el caso de que, como dice el mismo Tribunal en las sentencias citadas, con este proceder la Mesa no haya ejercido la facultad de inadmisión a la que alude el Tribunal Constitucional».

Concluye el escrito del Letrado del Parlamento solicitando la inadmisión o, en su caso, la desestimación del recurso de amparo interpuesto.

8. El Pleno de este Tribunal, mediante providencia de 20 de marzo de 2018, acordó, de conformidad con el artículo 10.1 n) LOTC, a propuesta de la Sala Segunda, recabar para sí el conocimiento de este recurso de amparo.

9. Por providencia de 24 de abril de 2018, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

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 27 de octubre de 2017 de la Mesa del Parlamento de Cataluña, que, respectivamente, acordó el primero la calificación y admisión a trámite de las propuestas de resolución denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», presentadas por los Grupos Parlamentarios Junts pel Sí (JPS) y Candidatura d'Unitat Popular Crida Constituent (CUP-CC) para su debate y aprobación en el Pleno de la Cámara catalana, y desestimó el segundo la solicitud de reconsideración formulada por el Grupo Parlamentario Socialista de aquella Cámara contra dicho Acuerdo, han vulnerado el ejercicio de facultades que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria de los diputados demandantes (artículo 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 artículo 23.1 CE.

Los diputados recurrentes, todos ellos miembros del Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña, denuncian la vulneración del ius in officium propio del cargo de parlamentario, protegido por el artículo 23.2 CE, porque entienden que los acuerdos de la Mesa impugnados han dado curso parlamentario a unas propuestas de resolución que pretendían la derogación de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, amén de no haber dado cumplimiento a lo dictado en las sentencias y autos de este Tribunal que, reiteradamente, han venido recordándole su deber de paralizar cualquier iniciativa relacionada con las actuaciones legislativas y parlamentarias sobre las que aquél se ha venido pronunciando. Igualmente, sostienen que tal actuar supone una «total y completa aniquilación» del bloque de constitucionalidad y les hacen perder su legitimidad al quedar fuera del marco constitucional, resultando afectado el derecho de la ciudadanía a la participación política.

Por su parte, el Letrado del Parlamento de Cataluña solicita la desestimación del recurso porque entiende que el proceso constitucional de amparo, que ha sido el instado

por los demandantes, no habilita para controlar la constitucionalidad y la adecuación al ordenamiento jurídico de la actuación de la Mesa de la Cámara catalana de admitir a trámite las dos propuestas de resolución presentadas, sino únicamente la de invocar la tutela del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE cuando se alegue infracción del contenido esencial de dicho derecho, del que son titulares en cuanto parlamentarios que son. Alega que, en realidad, lo que pretenden los recurrentes es un «contraamparo» porque, por este cauce constitucional, han denunciado como vulneración de su *ius in officium*, la decisión de la Mesa de admitir a trámite unas propuestas de resolución, cuando la procedencia de dicha vía opera en sentido contrario; esto es en contra de decisiones de la Mesa que hubieren inadmitido a trámite las propuestas de los ahora recurrentes. Por otro lado, en relación con las facultades de calificación y admisión a trámite que tiene la Mesa, entiende el Letrado que, aunque de modo excepcional este Tribunal le ha reconocido también la posibilidad de inadmitir propuestas que sean palmaria y manifiestamente inconstitucionales, extendiendo, pues, su ámbito de conocimiento al contenido material de aquéllas, la decisión de admitir tales propuestas no es un acto que vulnere el derecho de participación en asuntos públicos de los actores.

Finalmente, el Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso porque entiende que la decisión de la Mesa, además de haber contradicho lo decidido por diferentes resoluciones de este Tribunal que le habían ordenado no admitir a trámite aquellas iniciativas parlamentarias, como las propuestas de resolución de referencia, que tuvieran por objeto hacer efectiva la separación de Cataluña del resto de España, después de haber desatendido las advertencias formuladas en el mismo sentido por los servicios jurídicos de la Cámara, ha dado cauce a tales iniciativas sin haber tenido en cuenta las posiciones de los grupos parlamentarios minoritarios de la Cámara, que se han visto convertidos «de ese modo en meras comparsas de decisiones que ni compartían ni podían impedir, lo que hizo completamente ineficaz su status parlamentario».

2. Antes de proceder al análisis de la queja sometida a nuestro enjuiciamiento es necesario, como consideración previa, resolver la cuestión relativa a la solicitud de inadmisión del recurso que formula la representación del Parlamento de Cataluña, pues entiende que lo pretendido por los recurrentes ha sido la impugnación de las decisiones de la Mesa de la Cámara catalana de haber calificado y admitido a trámite dos propuestas de resolución que, a su entender, eran manifiestamente inconstitucionales por entrañar, en términos utilizados por la demanda de amparo, una «completa aniquilación, por ilegítima demolición del entero bloque de constitucionalidad en Cataluña», cuestión ésta que, a juicio de la precitada representación, estaría desconectada de la defensa del *ius in officium* protegido por el artículo 23.2 CE que los parlamentarios recurrentes invocan como vulnerado. Según refiere en su escrito de alegaciones, se trataría de un cauce procesal inadecuado para impugnar, desde una perspectiva objetiva de legalidad, la constitucionalidad de estos acuerdos de la Mesa del Parlamento, cuando, en el ámbito del recurso de amparo, sólo procede la defensa de derechos fundamentales de quiénes alegan su vulneración.

En respuesta a este óbice planteado, hay que señalar que se trata de una cuestión que ya fue objeto de enjuiciamiento por este Tribunal en sus SSTC 107/2016, 108/2016 y 109/2016, de 7 de junio [FFJJ 2 (i), en las dos primeras y 2 a) en la tercera de ellas] y, al igual que fueron desestimadas en aquellas ocasiones, procede también ahora desestimarla ab initio, por los mismos argumentos entonces utilizados. Así, este Tribunal declaró que «tomando en cuenta que (a) la fundamentación de esta causa de inadmisión se vincula al presupuesto de que los demandantes no relacionan su impugnación con una concreta vulneración del artículo 23 CE y que (b) la demanda pone de manifiesto que aquellos sí alegan de manera directa la lesión del artículo 23 CE conectada de manera inmediata a determinados actos parlamentarios, la conclusión no puede ser sino que la cuestión planteada se proyecta sobre el alcance de un derecho fundamental y no resulta posible pronunciarse con carácter preliminar sobre la inexistencia de la vulneración alegada. [STC 107/2016, FJ 2 (i)]. Ocurre, además, «que la valoración

jurídica de lo así argumentado no puede realizarse por el Tribunal sin entrar en el fondo de las pretensiones deducidas en la demanda y de sus fundamentaciones en Derecho, indisociables como son estas últimas del examen de las consideraciones críticas con las que se solicita una inadmisión a trámite que, por todo ello, debe ser rechazada» [STC 109/2016, FJ 2 a)].

3. Pasando ya al enjuiciamiento de la queja formulada por los recurrentes, hay que comenzar destacando que ésta consiste en la denunciada vulneración del 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), en la que habrían incurrido los impugnados acuerdos de 27 de octubre de 2017 de la Mesa del Parlamento de Cataluña, que calificaron y admitieron a trámite dos propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios JPS y CUP-CC, por haber sido reputadas como manifiestamente contrarias a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de Cataluña y al propio Reglamento del Parlamento catalán.

Como se ha recogido de modo detallado en los antecedentes, las propuestas de resolución denominadas respectivamente «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso Constituyente» fueron presentadas a la Mesa de la Cámara catalana por los grupos parlamentarios anteriormente citados para que fueran calificadas, admitidas a trámite e incluidas en el Pleno que venía celebrándose desde el día anterior y que iba a tener su continuidad en aquella misma fecha, como motivo del «Debate General sobre la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española a Cataluña y sus posibles efectos», que había quedado momentáneamente suspendido a resultas de una decisión de la Mesa sobre aquellas.

Frente a la actuación de la Mesa del Parlamento catalán, favorable a dar curso a aquellas propuestas de resolución para su debate y votación en el Pleno, se denuncia por los recurrentes la vulneración de las facultades del *ius in officium* que les son inherentes, en cuanto parlamentarios que ostentan la representación de los ciudadanos de Cataluña, por lo que, para su decisión, resulta procedente traer a colación la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales invocados, en conexión con el contenido y finalidad de los acuerdos parlamentarios impugnados.

Para ello, resulta procedente citar la reciente STC 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3, que, en apretada síntesis, recoge los rasgos caracterizadores de este derecho fundamental, que, en lo que resulta de aplicación al caso de autos, son los siguientes:

«a) El artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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].»

4. Destacada de modo general la doctrina de este Tribunal sobre el contenido esencial del *ius in officium* de los representantes parlamentarios, procede ahora adentrarnos en la delimitación de la queja contenida en la demanda, que se localiza en la, a juicio de los recurrentes, vulneración del contenido esencial de aquel derecho por el ejercicio de las concretas funciones de calificación y admisión a trámite que, conforme determina el artículo 37.3 d) del Reglamento del Parlamento de Cataluña, le corresponden a la Mesa de la Cámara catalana, en cuanto que dicho precepto confiere a este órgano las funciones de «calificar, de conformidad con el Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, y declarar su admisión o inadmisión a trámite».

Se alega, pues, el desviado uso, contrario al bloque constitucional y al propio Reglamento del Parlamento de Cataluña, de las mencionadas funciones que ha realizado la Mesa de la Cámara catalana en las actuaciones impugnadas y su incidencia ilegítima en el haz de funciones que integran el *ius in officium* de los recurrentes, por lo que, antes de adentrarnos en el análisis de la concreta queja que se denuncia en este recurso, resulta igualmente necesario hacer mención a la doctrina de este Tribunal sobre aquellas.

En este sentido, una reiterada doctrina de este Tribunal, recordada recientemente en la STC 4/2018, de 22 de enero, FJ 5, ha declarado, con carácter general, que, en el ejercicio de la función de calificación de todas las iniciativas, los órganos parlamentarios deben realizar 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 motivar las razones de su aplicación. De lo contrario, no sólo vulneran el derecho fundamental del

representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino que también infringen el de éstos a participar en los asuntos públicos ex artículo 23.1 CE (SSTC 1/2015, FJ 3; 23/2015, FJ 3, y 199/2016, FJ 3, entre otras muchas) [STC 76/2017, de 19 de junio, FJ 3]» (FJ 5).

En este sentido, sigue destacando la referida STC 4/2018, corresponde a este Tribunal «controlar que en los supuestos en que las resoluciones o acuerdos de las Mesas de los Parlamentos, adoptadas en el ejercicio de su función de calificación y admisión, sean restrictivas del ius in officium, tales resoluciones incorporen una motivación expresa, suficiente y adecuada, puesto que en "ausencia de motivación alguna no sería posible determinar si el rechazo de la iniciativa de control al Gobierno entraña en sí misma el desconocimiento de la facultad que se ha querido ejercitar, ni si se manifiesta desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio" (SSTC 74/2009, FJ 3, y 44/2010, FJ 4)» (FJ 5).

Asimismo, hemos recordado que no vulnera el ius in officium el ejercicio de la función de control por las mesas de las Cámaras, estatales o autonómicas, sobre los escritos y documentos parlamentarios, «siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política» (STC 40/2003, FJ 2). Únicamente, puede existir un control material cuando la limitación venga establecida en la propia Constitución, las leyes que integran el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario concreto de aplicación. En caso contrario, la verificación será siempre formal, de modo que «cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión» del derecho del parlamentario, debiendo tenerse presente también «el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal también en relación con el artículo 23.2 CE (SSTC 177/2002, FJ 3, y 40/2003, FJ 2)» (por todas, STC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3).

Seguidamente, es preciso señalar que «respecto a la función de calificación de los órganos parlamentarios, hay que partir de que este Tribunal sólo puede realizar un control negativo, pues no le es dado, por respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, reemplazar la voluntad de sus órganos en el ejercicio de la función de calificación, así como de decisión del procedimiento que han de seguir los escritos parlamentarios [en un sentido similar, SSTC 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3, y 185/2016, FJ 5 c)] (STC 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 4)» (STC 4/2018, FJ 5).

La exposición de la doctrina constitucional sobre las funciones de calificación y admisión a trámite de las propuestas de resolución que tienen las Mesas de los Parlamentos se completa con la licitud constitucional de la posibilidad excepcional del control del contenido material de las iniciativas parlamentarias, para el caso de que se trate de propuestas o proposiciones «cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad sean "palmarias y evidentes"» (STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4, por todas). Y es, precisamente, a este aspecto específico de los límites de las facultades de referencia que tienen las Mesas de los Parlamentos al que habremos de referirnos para poder enjuiciar la pretensión de amparo de los recurrentes, que han centrado su impugnación en tan concreta cuestión.

5. La específica problemática constitucional así delimitada fue, como así lo destaca el escrito de alegaciones del Letrado del Parlamento de Cataluña, abordada por este Tribunal en las SSTC 107/2016, 108/2016 y 109/2016, de 7 de junio, con ocasión de determinados acuerdos de calificación y admisión a trámite de otra propuesta de resolución presentada por los mismos grupos parlamentarios JPS y CUP-CC, que, precisamente, adoptó la Mesa de la Cámara catalana y que fueron impugnados, respectivamente, por tres grupos parlamentarios entre los que se encontraba el Grupo Socialista, ahora demandante de amparo.

En aquella ocasión, este Tribunal declaró lo siguiente:

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

Cabe, pues, concluir que la cuestionada admisión a trámite de la propuesta de resolución no violó, por la causa que aducen, el derecho fundamental invocado por los recurrentes» [STC 107/2016, FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 108/2016, FJ 3 b), y 109/2016, FJ 4 b)].»

De la doctrina del Tribunal Constitucional referida se derivaría, en principio, la facultad que no la obligación de las Mesas de las Asambleas legislativas de efectuar un control de constitucionalidad sobre el contenido de aquellas propuestas e iniciativas palmaria y manifiestamente inconstitucionales que se presentan para su consideración. Sin embargo, la doctrina de este Tribunal sobre el contenido esencial del derecho fundamental de participación política en su vertiente del *ius in officium* ha sido completada por este Tribunal en algunas resoluciones paralelas a las ya referidas y que suponen considerar que, en determinados supuestos, se impone a las Mesas parlamentarias una obligación y no sólo una facultad de inadmitir a trámite determinadas iniciativas vinculadas con aquellas otras sobre que ya se hayan producido determinados pronunciamientos de este Tribunal Constitucional.

En efecto, las SSTC 107/2016, 108/2016 y 109/2016, de 7 de junio resolvieron las impugnaciones de unos acuerdos de calificación y admisión a trámite de una propuesta de resolución que adoptó la Mesa de la Cámara catalana y que fueron recurridos, respectivamente, por tres grupos parlamentarios. La referida propuesta de resolución fue tramitada y aprobada como resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015 («Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 7, de 9 de noviembre de 2015) y fue impugnada por el Gobierno y declarada inconstitucional y nula por STC 259/2015, de 2 de diciembre.

Con carácter previo a pronunciarse sobre el fondo, el Pleno del Tribunal, por providencia de 11 de noviembre de 2015, acordó «admitir a trámite la impugnación; tener por invocado por el Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone

el artículo 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), produce la suspensión de la resolución impugnada y notificar personalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87.1 LOTIC, la presente resolución a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa y al Secretario General de la Cámara y al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno en funciones de la Generalitat de Cataluña, advirtiéndoles de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir».

De la referida providencia del Tribunal se deriva la obligación de las Mesas de inadmitir a trámite aquellas iniciativas que se fundamenten en una resolución suspendida por el Tribunal Constitucional. De este modo, lo que, de ordinario, es una facultad de control se convierte, por expreso mandato del Tribunal Constitucional, en un verdadero deber, acompañado incluso de un apercibimiento, en la medida en que la admisión a trámite de la iniciativa supone la trasgresión directa de un pronunciamiento de este Tribunal que exige que se impida o paralice toda iniciativa contraria a la suspensión acordada. Obviamente, aquello que se configura como un deber de conducta cuya trasgresión lleva aparejada consecuencias que pueden llegar a ser penales no puede ser considerado, al mismo tiempo, un agere lícito. Existe, así, en tal caso, un deber de la Mesa de inadmitir a trámite la iniciativa presentada, en cuanto que el control material de la misma viene expresamente exigido por un mandato jurisdiccional que impone esa obligación.

6. Así expuesta la doctrina de este Tribunal sobre el contenido esencial del derecho fundamental de participación política en su vertiente del *ius in officium* invocado por los recurrentes; delimitado, también, el alcance y extensión de las funciones de calificación y admisión de las iniciativas parlamentarias por parte de la Mesa de una Cámara legislativa, así como, de modo particular, la obligación excepcional de controlar, a los meros efectos de admisión, el contenido material de determinadas propuestas o proposiciones de los grupos parlamentarios cuando aquellas puedan contravenir determinados pronunciamientos de este Tribunal, cumple realizar ahora el análisis del supuesto de autos.

En el presente recurso se aprecian relevantes diferencias con el supuesto de hecho del que partió el enjuiciamiento de este Tribunal en las SSTC 107/2016, 108/2016 y 109/2016, de 7 de junio, que ponen de manifiesto que, en el supuesto que nos ocupa, sí existía un deber (y no una mera facultad) de control material, que había sido expresamente impuesto a la Mesa de la Asamblea Legislativa por este Tribunal. Así:

En primer lugar, de acuerdo con lo ya expuesto, el contenido de las dos propuestas de resolución presentadas se apoyaba y buscaba dar efectividad y aplicación a las Leyes 19/2017 y 20/2017, aprobadas por el Parlamento de Cataluña en fechas inmediatamente anteriores, cuando la primera de aquellas había sido ya previamente declarada inconstitucional y nula por la STC 114/2017, de 17 de octubre, y la segunda suspendida en su vigencia y aplicación por la providencia de este Tribunal de 12 de septiembre anterior, dictada en el seno del recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación. Además, aquellas propuestas de resolución tenían por objeto llevar a ejecución en la práctica el resultado de la convocatoria de un referéndum de autodeterminación, acordado unilateralmente por el Gobierno de la Generalitat y acaecido el día 1 de octubre de 2017, que se había apoyado en la primera de las normas citadas y que, del mismo modo, había sido suspendido en su organización y celebración por virtud de previas providencias de este Tribunal de 7 de septiembre de 2017, recaídas en procesos de impugnación de disposiciones autonómicas núms. 4332-2017, 4333-2017, 4334-2017 y 4335-2017, interpuestos por el Gobierno de la Nación contra resoluciones del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

En segundo término, se constata que en todas las previas resoluciones de admisión a trámite de los diferentes procesos constitucionales seguidos contra las leyes antes

citadas, este Tribunal, al amparo de lo dispuesto en el artículo 87.1 LOTC, había hecho expresa advertencia a la Sra. Presidenta y a los demás integrantes de la Mesa del Parlamento de Cataluña de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que supusiera ignorar o eludir las suspensiones acordadas, así como de iniciar, tramitar, informar o dictar acuerdo alguno en orden a la ejecución de las previsiones contenidas en aquellas leyes, apercibiéndoles de la nulidad radical de tales actuaciones y de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de desobediencia de dichos requerimientos. En la STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 7, este Tribunal declaró «que subsiste el deber de esas autoridades y cargos públicos, expresado en la providencia de 7 de septiembre de 2017 (antecedente segundo de esta Sentencia), referido ahora a impedir o paralizar cualquier iniciativa que pudiera suponer ignorar o eludir el fallo de esta Sentencia».

Por último, en tercer lugar, se pone de manifiesto que, además de rechazar las argumentaciones de contrario sostenidas por miembros del grupo parlamentario ahora recurrente y por el parlamentario de otro grupo, que era igualmente integrante de la Mesa, también desatendió la Mesa, por votación mayoritaria, las expresas advertencias que les habían hecho llegar el Secretario General y el Letrado Mayor del Parlamento, en el sentido de no dar curso a aquellas propuestas de resolución presentadas y, pese a lo expuesto, acordó el órgano parlamentario de referencia su admisión a trámite.

Tales circunstancias, que han tenido lugar en el supuesto de hecho ahora enjuiciado, no se dieron, en cambio, en el que fue objeto de decisión en las anteriormente citadas SSTC 107/2016, 108/2016 y 109/2016, en el que únicamente, en el momento de su toma de decisión, cabía apreciar por la Mesa una eventual concurrencia de la palmaria y manifiesta inconstitucionalidad de la propuesta de resolución entonces presentada («sobre el inicio de un proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales»), pero sobre la que no gravitaba ninguna otra de las circunstancias ahora determinadas. En el presente caso, al tiempo de tomar una decisión sobre las dos propuestas de resolución presentadas, la Mesa sí tenía ya ante sí, no sólo la verosímil constatación de su manifiesta inconstitucionalidad, sino también las tres citadas circunstancias añadidas a la anterior, de las que se derivaba el inequívoco deber de la Mesa de impedir o paralizar las iniciativas presentadas en el momento de hacer la calificación y resolver sobre su admisión a trámite, lo que, sin embargo, no hizo ésta. Esta apreciada diferencia entre supuestos supone que no es de aplicación a este caso la doctrina que considera que la inadmisión es una mera facultad de la Mesa pues en este caso, y de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, nos encontraríamos ante el supuesto excepcional de constituirse en una obligación.

En el presente caso, este Tribunal no puede, en definitiva, realizar el mismo juicio de constitucionalidad que hizo en las resoluciones anteriores porque las circunstancias concurrentes no son semejantes a las de aquel, lo que nos obliga a que, previa valoración de las que ahora se someten a nuestro enjuiciamiento, sea necesario profundizar, desde la perspectiva del derecho fundamental cuya vulneración ha sido invocada, en el enjuiciamiento de la queja alegada, para constatar si la actuación de la Mesa del Parlamento ha constituido, además de una conducta antijurídica, una injerencia ilegítima en la efectividad del ius in officium de los recurrentes, esto es, una vulneración del derecho fundamental invocado por los recurrentes.

En este sentido, la decisión de la Mesa del Parlamento de calificar y admitir a trámite las propuestas de resolución, desatendiendo las anteriores advertencias de los servicios jurídicos del Parlamento y los requerimientos de las resoluciones de este Tribunal, provocó una primera consecuencia que afectó hondamente a la situación parlamentaria de los recurrentes, que se vieron en la tesitura obligatoria de tener que optar entre atender al mandato representativo de los ciudadanos por los que habían resultado elegidos, para lo cual tendrían que asistir a un Pleno en el que se iban a debatir, contra la prohibición expresa de este Tribunal, determinadas propuestas de resolución manifiestamente inconstitucionales; o no asistir a la sesión plenaria, lo que les llevaría a

tener que ausentarse del Pleno, para desvincularse de aquellas iniciativas prohibidas, desatendiendo de ese modo sus funciones como tales parlamentarios electos.

Tal obligación de tener que optar entre ambas posibilidades, la primera, aportando con su asistencia la apariencia de regularidad procedimental a un Pleno que incluía un orden del día aprobado en contravención de las resoluciones de inconstitucionalidad de nulidad o de suspensión previamente adoptadas por este Tribunal, esto es, contribuyendo a dar apariencia de legalidad a un acto que era radicalmente nulo; o la segunda, consistente en tener que ausentarse del Pleno renegando de sus funciones de parlamentarios y desatendiendo así a sus obligaciones representativas de los ciudadanos electores, en ambos casos, cualquiera que fuere la decisión a tener que tomar de modo inmediato, pues el Pleno se reanudaba a continuación de la finalización de la reunión de la Mesa, implicaba una grave afectación del *ius in officium* de los diputados recurrentes, pues éstos habrían de debatirse entre tomar parte en una sesión parlamentaria con un contenido claramente contraventor de la Constitución y de la legalidad, dando una apariencia de normalidad parlamentaria y democrática a un acto que no la tenía, o ausentarse del mismo y no participar en el debate y votación, teniendo que renunciar obligatoriamente a sus funciones más características, como parlamentarios representantes de los ciudadanos que los eligieron.

Además, en segundo término y a mayor abundamiento de lo anterior, de haber decidido asistir al Pleno, se hubieran visto indefectiblemente obligados a tener que tomar postura y votar, aunque fuera en contra, pero dando apariencia de legalidad y de legitimidad democrática al acto del plenario y participando en el debate de unas propuestas que, paradójicamente, habrían de conducir, como gráficamente sostienen en su recurso, a la «completa aniquilación» de aquella legitimidad constitucional y estatutaria que tenían como tales parlamentarios, en virtud de la habilitación constitucional y legal que la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Cataluña y el propio reglamento de la Cámara catalana les confería, pues el contenido de las propuestas de resolución admitidas a trámite tenían por objeto rechazar aquella ordenación constitucional e iniciar un proceso de separación de Cataluña del Estado español, así como la proclamación de un Estado independiente de este, prescindiendo de todo cauce constitucional y legal.

Llegados a este punto, el supuesto de hecho ahora enjuiciado presenta una relevante similitud con los enjuiciados en las SSTC 224/2016 y 225/2016, ambas de 19 de diciembre, así como en la STC 71/2017, de 5 de junio, en la que los parlamentarios de la Cámara catalana, entonces recurrentes, que impugnaron los acuerdos adoptados por la Mesa que habían admitido a trámite las solicitudes de puesta en marcha de unas ponencias conjuntas para elaborar el texto de tres proposiciones de ley, con vulneración del artículo 126 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), se vieron en la tesitura de tener que participar en unas ponencias en las que no habían querido integrarse. Así, el fundamento jurídico 6 de la última de las Sentencias citadas destacaba que «una vez constatado que los acuerdos impugnados desbordan el objeto, función y finalidad de la especialidad establecida en el procedimiento legislativo por el artículo 126 RPC, debemos concluir que, además, en este caso, dichos acuerdos vulneran el derecho fundamental invocado por los recurrentes (art. 23.2 CE), pues se trata de actos de la Mesa relativos a la tramitación de tres iniciativas legislativas conjuntas que imponen a los recurrentes su participación en una ponencia en la que no quieren integrarse. Los recurrentes ven afectado su derecho de iniciativa legislativa, se insiste, al verse forzados en contra de lo expresamente previsto en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento parlamentario, a formar parte de un procedimiento legislativo especial que no promueven, que les obliga a participar en tres ponencias redactoras cuyo objeto no comparten porque no corresponden al cauce legalmente previsto, y cuya actividad parlamentaria se ve restringida, como se ha dicho ya, en todas las fases del procedimiento, incluyendo la de su aprobación definitiva, sin que concurren los presupuestos que legitimen dicha restricción. Su actuación imperativa se traduce, en

expresión de nuestra doctrina ya citada en una perturbación en el libre e igual ejercicio de su cargo público (STC 224/2016, FJ 5)».

Así pues, la vulneración del ius in officium de los diputados recurrentes (art. 23.2 CE) determina indirectamente la del derecho de los ciudadanos de Cataluña a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), al tiempo que afecta, también, a la función propia del Parlamento de Cataluña, pues este ostenta la representación de todos los ciudadanos catalanes (art. 55.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC) y no sólo la de determinadas fuerzas políticas, aunque sean mayoritarias.

Por ello, hay que concluir que, en el caso de autos, al igual que en los anteriormente citados, los acuerdos impugnados de 27 de octubre de 2017 de la Mesa del Parlamento de Cataluña, que, respectivamente, han calificado y admitido a trámite, el primero, las propuestas de resolución denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», presentadas por los grupos parlamentarios JPS y CUP-CC para su debate y aprobación en el Pleno de la Cámara catalana, y desestimado el segundo la solicitud de reconsideración formulada por los ahora recurrentes, han vulnerado ambos, por las razones expuestas, el contenido esencial del ius in officium de aquellos, 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 artículo 23.2 CE y la declaración de nulidad de los acuerdos que han violado el ejercicio de su derecho.

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:

1.º 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).

2.º Restablecer a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre de 2017, que dispuso la admisión a trámite para su debate y aprobación en el Pleno de la Cámara catalana de las propuestas de resolución denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», presentadas por los grupos parlamentarios Junts pel Sí y Candidatura d'Unitat Popular Crida Constituent, 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 veintiséis de abril de dos mil dieciocho.—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 Narvárez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.