

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**16820** *Pleno. Sentencia 173/2020, de 19 de noviembre de 2020. Recurso de amparo 5084-2017. Promovido por los diputados del grupo parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña en relación con diversas resoluciones de la presidenta de la Cámara. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: negativa a convocar sesiones extraordinarias del pleno y a introducir nuevos puntos en el orden del día de otra efectivamente convocada que no vulneran ninguna facultad parlamentaria integrante del derecho.*

ECLI:ES:TC:2020:173

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5084-2017, promovido por los diputados del grupo parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña, representados por el procurador de los tribunales don José Luis García Guardia y asistidos por los abogados don Carlos Carrizosa Torres y don José María Espejo-Saavedra Conesa, contra una serie de vías de hecho de la presidenta del Parlamento de Cataluña, consistentes en no convocar las sesiones ordinarias del Pleno del Parlamento de Cataluña previamente calendarizadas para los días 20 y 21 de septiembre de 2017, 4 y 5 de octubre de 2017 y 18 y 19 de octubre de 2017, y en no incluir nuevos puntos en el orden del día de la sesión plenaria ordinaria del día 10 de octubre de 2017. Ha comparecido el Parlamento de Cataluña, a través de su representante. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña Encarnación Roca Trías.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 18 de octubre de 2017, los diputados del grupo parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña, representados por el procurador de los tribunales don José Luis García Guardia y asistidos por los abogados don Carlos Carrizosa Torres y don José María Espejo-Saavedra Conesa interpusieron demanda de amparo contra las omisiones y vía de hecho de la presidenta del Parlamento de Cataluña que se mencionan en el encabezamiento.

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

a) En el marco de la XI legislatura del Parlamento de Cataluña, que finalizó con la disolución del Parlamento el día 27 de octubre de 2017, la mesa del Parlamento aprobó, en fecha 18 de julio de 2017 [«Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» («BOPC»)]

núm. 472, de 20 de julio de 2017], el calendario de sesiones ordinarias del Pleno para el período de sesiones, en el que se establecía la celebración de, al menos, tres reuniones ordinarias del Pleno: una primera prevista para los días 20 y 21 de septiembre de 2017; una segunda para los días 4 y 5 de octubre de 2017; y una tercera fijada para los días 18 y 19 de octubre de 2017.

Dicho calendario se aprobó con apoyo en lo dispuesto en el art. 81 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC). Este reglamento fue reformado parcialmente el 27 de julio de 2017 y de acuerdo con su disposición final primera, se autorizaba «a la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, para aprobar un texto refundido del Reglamento del Parlamento, que debe integrar las modificaciones introducidas por la presente reforma». La autorización incluía «la facultad de armonizar los textos objeto de reforma, incluida la adaptación lingüística con respecto a las denominaciones referidas a personas, y la de reordenar la numeración de los títulos, capítulos, secciones y artículos del texto resultante, en su caso». El texto refundido del Reglamento del Parlamento, fue aprobado por la mesa del Parlamento, oída la junta de portavoces, el 20 de febrero de 2018, en cumplimiento de la citada disposición final, que incluye el texto refundido del Reglamento del Parlamento aprobado por la mesa del Parlamento, oída la junta de portavoces, el 28 de julio de 2015, y la reforma parcial aprobada por el Pleno en la sesión del 26 de julio de 2017.

El citado precepto establece lo siguiente:

«Artículo 81. *Elaboración y modificación del orden del día.*

1. La Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces, ha de establecer un calendario para cada período de sesiones, para dar cumplimiento a todas las funciones que el Estatuto de autonomía de Cataluña encomienda al Parlamento.

2. El orden del día del Pleno es fijado por el presidente del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces.

3. 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.

4. El Gobierno, durante el trámite de confección del orden del día, puede solicitar que en una sesión concreta se incluya un asunto con carácter prioritario, siempre y cuando este haya cumplido los trámites reglamentarios que le permiten su inclusión.»

b) Por acuerdo de 19 de septiembre de 2017, la mesa del Parlamento de Cataluña modificó el acuerdo previamente adoptado en fecha 18 de julio de 2017, relativo al calendario de sesiones ordinarias del pleno, trasladando la celebración de la sesión inicialmente prevista para los días 20 y 21 de septiembre de 2017 a los días 20 y 21 de diciembre 2017 («BOPC» núm. 520, de 21 de septiembre de 2017).

Dicho cambio de fechas se produjo después de que el grupo parlamentario hoy recurrente en amparo hubiese hecho uso de su facultad de presentar una iniciativa parlamentaria para que fuese sustanciada en la sesión plenaria prevista para los días 20 y 21 de septiembre de 2017. Concretamente una moción cuyo contenido estaba ligado a su sustanciación parlamentaria en dicha fecha, puesto que versaba sobre lo que dicho grupo parlamentario entendía como referéndum ilegal de autodeterminación convocado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña previsto para el 1 de octubre de 2017. Dicha iniciativa parlamentaria fue admitida a trámite por la mesa del Parlamento de Cataluña en fecha 12 de septiembre de 2017, mediante decisión de su presidenta ejerciendo la delegación realizada por dicho órgano («BOPC» de 13 de septiembre de 2017). El contenido de dicha moción se concretaba en la necesidad de que el Parlamento instara al Gobierno autonómico a garantizar el derecho de los ciudadanos a participar solamente en consultas legales en el marco de la Constitución y el Estatuto y,

en consecuencia, se suspendiera cualquier preparativo del referéndum ilegal el 1 de octubre.

Ni de la demanda, ni de la documentación aportada por los recurrentes, se desprende que éstos solicitaran a la mesa la reconsideración del acuerdo de 19 de septiembre de 2017, que modificó el previamente adoptado en fecha 18 de julio de 2017, en el sentido de trasladar la celebración de la sesión inicialmente prevista para los días 20 y 21 de septiembre de 2017 a los días 20 y 21 de diciembre 2017, posponiendo así la sustanciación de una iniciativa parlamentaria ya admitida a trámite.

En cuanto a la necesidad de solicitar reconsideración para agotar la vía parlamentaria ordinaria antes de acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional y respetar así el carácter subsidiario de este recurso, son de señalar los siguientes preceptos del reglamento:

«Artículo 38. *Petición de reconsideración.*

1. Si un grupo parlamentario discrepa de una decisión adoptada por la Mesa del Parlamento en cuanto al cumplimiento de las funciones a las que se refiere el artículo 37.3 a), d) y e), puede solicitar su reconsideración.»

«Artículo 37. *Las funciones de la Mesa del Parlamento.*

1. La Mesa del Parlamento es el órgano rector colegiado del Parlamento y está integrada por el presidente, por dos vicepresidentes y por cuatro secretarios.

2. La Mesa actúa bajo la dirección del presidente del Parlamento y representa al Parlamento en los actos a los que asiste.

3. Corresponden a la Mesa las siguientes funciones:

a) Adoptar las decisiones que requieren las tramitaciones parlamentarias, en caso de duda o de laguna reglamentaria.

b) Adoptar las decisiones y las medidas que requiere la organización del trabajo parlamentario.

c) Ejecutar los presupuestos del Parlamento.

d) Calificar, de conformidad con el Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, y declarar su admisión o inadmisión a trámite.

e) Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de conformidad con las normas establecidas por el presente reglamento.

[...].»

c) Ante la petición de comparecencia del presidente de la Generalitat, la presidenta del Parlamento decidió convocar una sesión plenaria ordinaria el día 10 de octubre de 2017 con un único punto en su orden del día, relativo a dicha comparecencia. Dicha sesión no estaba prevista en el calendario de sesiones plenarias ordinarias y en la misma se excluyó la posibilidad de incluir en el orden del día la sustanciación de cualquier otra cuestión que no fuera la comparecencia del presidente de la Generalitat.

La presidenta del Parlamento nunca llegó a convocar las sesiones ordinarias previstas para los días 4 y 5 de octubre de 2017 y para los días 18 y 19 de octubre de 2017.

3. La demanda se interpone al amparo del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), por los diputados del Grupo Parlamentario Ciudadans de la XI legislatura en el Parlamento de Cataluña, alegando la vulneración del libre ejercicio de las facultades parlamentarias que el art. 23.2 CE otorga a los recurrentes, en conexión con el art. 23.1 CE.

Según consta literalmente en el encabezamiento de la demanda, el recurso se interpone: «contra una serie de vías de hecho de la presidenta del Parlamento de Cataluña, pretendidamente amparadas en una serie de acuerdos de la junta de portavoces y de la mesa del Parlamento, consistentes en no convocar las sesiones

ordinarias del Pleno del Parlament de Catalunya previamente calendarizadas para los días 20 y 21 de septiembre de 2017; 4 y 5 de octubre de 2017 y 18 y 19 de octubre de 2017 y en no incluir los correspondientes y preceptivos puntos en el orden del día de la sesión plenaria ordinaria no calendarizada del pasado 10 de octubre de 2017», cuyo efecto acumulativo, según los recurrentes, «ha sido la imposibilidad efectiva de ejercer facultades parlamentarias de control e impulso de la acción del Govern de la Generalitat y, en consecuencia, ha implicado y continua implicando la vulneración del efectivo ejercicio del derecho de representación en asuntos públicos en condiciones de igualdad (art. 23 CE) de los diputados recurrentes y el grupo parlamentario en el que están integrados.»

Tras exponer los antecedentes de hecho, en la demanda se insiste en que el objeto del recurso son «las omisiones o vías de hecho de la presidenta del Parlamento de Catalunya referenciadas en el encabezamiento» y, finalmente, en el suplico se solicita que se tenga por presentado en tiempo y forma el recurso «contra las vías de hecho de la presidenta del Parlamento de Catalunya consistentes en la no convocatoria de las sesiones ordinarias del Pleno de dicha cámara o la indebida exclusión de los puntos del orden del día necesarios para la sustanciación efectiva de las facultades de control parlamentario de la acción e impulso del Govern por parte de los diferentes grupos parlamentarios, que implican la imposibilidad de ejercicio de facultades parlamentarias pertenecientes al núcleo de la función representativa de los diputados del Parlamento de Catalunya», solicitando se declare la nulidad de «los acuerdos» y «las vías de hecho», requiriendo a la mesa y a la presidenta del Parlamento de Catalunya «para que se abstengan de realizar actuaciones, interpretaciones o vías de hecho contrarias a la jurisprudencia constitucional».

De forma más concreta se impugna el acuerdo de la mesa del Parlamento de fecha 19 de septiembre de 2017 en cuya virtud se pospuso la sesión ordinaria del pleno prevista para los días 20 y 21 de septiembre de 2017, y se trasladó a los días 20 y 21 de diciembre, a pesar de que el grupo parlamentario recurrente ya había presentado una moción cuyo contenido estaba ligado a su sustanciación parlamentaria en dicha fecha, puesto que versaba sobre lo que dicho grupo parlamentario entendía como referéndum ilegal de autodeterminación convocado por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya previsto para el 1 de octubre de 2017, dicha iniciativa fue admitida por la mesa del Parlamento en fecha 12 de septiembre de 2017, mediante decisión de su presidenta ejerciendo la delegación realizada por dicho órgano.

Asimismo se aduce que de las actas de las sesiones 69 y 70 de la junta de portavoces se desprende que dicho órgano no adoptó acuerdo alguno sobre el orden del día de la sesión plenaria prevista para el 4 y 5 de octubre, por lo que la presidenta omite la convocatoria de tal Pleno.

Por último, se denuncia que ante la petición de comparecencia del presidente de la Generalitat, la presidenta decidió convocar y sustanciar una sesión plenaria ordinaria el día 10 de octubre de 2017 con un único punto en su orden del día, amparándose en el acuerdo de la junta de portavoces en virtud del cual se excluía la sustanciación de cualquier otra cuestión en dicha sesión y sin que, en consecuencia, los grupos parlamentarios pudiesen presentar y sustanciar, como es reglamentariamente debido, iniciativas parlamentarias de control e impulso de la acción del Gobierno de la Generalitat.

Delimitado en estos términos el objeto del recurso, la parte recurrente aduce la vulneración del derecho a ejercer las facultades inherentes al núcleo de su función representativa en condiciones de igualdad, que protege el art. 23.2 CE, citando abundante jurisprudencia constitucional (SSTC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4, y 191/2013, 18 de noviembre, FJ 3, entre otras), refiriéndose a la naturaleza de derecho de configuración legal del art. 23 CE y sosteniendo que las omisiones o vías de hecho de la presidenta del Parlamento de Catalunya que se denuncian han tenido como consecuencia la imposibilidad efectiva de ejercer las facultades parlamentarias de control e impulso de la acción del Gobierno de la Generalitat que aparecen reguladas en el

Reglamento de la Cámara y que forman parte del núcleo de la función representativa parlamentaria protegida por el citado precepto constitucional. En este sentido se cita el artículo 71.2 RPC, en el que se recoge que «el Pleno es convocado por el presidente del Parlamento a iniciativa propia o a solicitud, como mínimo, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados»; también se refieren al artículo 81.2 RPC, que dice que «el orden del día del Pleno es fijado por el presidente del Parlamento, de acuerdo con la junta de portavoces»; al artículo 161.1 RPC, que dispone que en cada sesión plenaria ordinaria del Parlamento se debe reservar una hora para sustanciar las preguntas formuladas por los diferentes grupos parlamentarios dirigidas al presidente de la Generalitat y al Gobierno, así como al artículo 151.1 RPC, en el que se recoge que «al inicio del periodo de sesiones de septiembre el Pleno, en una convocatoria específica, celebra un debate sobre la orientación política general del Gobierno», entre otros, preceptos vigentes en aquél momento.

En consecuencia, los recurrentes entienden que «la interpretación del RPC seguida por la presidenta del Parlamento al no convocar las sesiones plenarias ordinarias previamente calendarizadas o al no incluir los puntos del orden del día necesarios para la sustanciación de las iniciativas parlamentarias de control e impulso de la acción del Govern por parte de los diferentes grupos parlamentarios comporta que el ejercicio de sus funciones se haya limitado al de ejecutora de la voluntad de la mayoría parlamentaria».

En cuanto a la especial trascendencia constitucional del recurso, argumentan que «viene dada porque el recurso trasciende del perjuicio subjetivo causado a los recurrentes (ATC 29/2011, de 17 de marzo, FJ 3), ya que junto a la tutela a los concretos representantes a los que se restringe desproporcionadamente las facultades inherentes a su condición de parlamentarios, y en función de la generalidad de los efectos del amparo el Tribunal Constitucional podrá, llegado el caso, precisar su doctrina sobre el alcance del art. 23 CE en relación con las vías de hecho u omisiones que imposibilitan de facto el ejercicio de facultades parlamentarias y, a su vez, impiden el normal y ordinario funcionamiento de una institución como el Parlamento de Cataluña».

4. El Pleno del Tribunal Constitucional acordó, en reunión celebrada el 2 de octubre de 2018, a propuesta de tres magistrados y conforme establece el art. 10.1 n) LOTC, recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo número 5084-2017. Asimismo, en dicha reunión acordó admitir a trámite la demanda de amparo, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)] y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, acordó requerir al Parlamento de Cataluña la remisión del testimonio de las actuaciones, acompañando copia de la demanda a los efectos de su personación en el presente proceso, o de aquellos que hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo.

5. La secretaria de justicia del Pleno de este tribunal, por diligencia de ordenación de 12 de noviembre de 2018, acordó tener por personado y parte al Parlamento de Cataluña y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC.

6. El letrado del Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado el 12 de diciembre de 2018, formuló alegaciones en representación y defensa de la Cámara, solicitando la desestimación del recurso de amparo, al entender que los acuerdos impugnados no vulneran el art. 23 CE y fueron adoptados con observancia de los requisitos y procedimientos reglamentarios.

Por lo que respecta a la no convocatoria de las sesiones plenarias de los días 20 y 21 de septiembre; 4 y 5; y 18 y 19 de octubre, la representación procesal del Parlamento de Cataluña afirma que la modificación de los calendarios de sesiones

inicialmente adoptados es una práctica habitual en el Parlamento de Cataluña y en otros parlamentos autonómicos, así como en el Congreso y Senado, sin que ello suponga una vulneración de ningún derecho fundamental de los diputados, siempre que se respete el procedimiento reglamentario previsto. Asimismo afirma que la decisión de no incluir en el orden del día de la sesión del 10 de octubre de 2017 ningún nuevo punto, salvo la comparecencia del presidente de la Generalitat, fue adoptada por los órganos legitimados para ello [la presidenta del Parlamento, de acuerdo con la junta de portavoces, tal y como se prevé en el art. 83.2 RPC (antiguo artículo 81.2, al que se contrae el presente recurso de amparo)], destacando que no se trató de una decisión arbitraria, sino de naturaleza política, y recordando que las normas de funcionamiento del Parlamento constituyen el núcleo esencial del derecho parlamentario y están protegidas por el principio de autonomía parlamentaria, por lo que la intervención jurisdiccional ha de reducirse al mínimo imprescindible (ATC 42/1997, de 10 de febrero).

En consecuencia, toda vez que se han cumplido los requisitos y procedimientos reglamentariamente establecidos, no se puede sostener la vulneración del art. 23 CE, al tratarse de un derecho de configuración legal, afirmación que glosa con la cita de abundante jurisprudencia constitucional. El Parlamento de Cataluña insiste en que la legitimidad de las decisiones de la presidenta del Parlamento vendría corroborada por el respeto a los procedimientos y a la voluntad de las mayorías reglamentariamente establecidas, lo que se refleja en el debate de la junta de portavoces del día 15 de septiembre de 2017, toda vez que los grupos parlamentarios Ciudadanos, Socialista y Popular, aun cuando votaron en contra de la decisión de la mesa de posponer la sesión plenaria del día 20 y 21 de septiembre de 2017, reconocieron la competencia de la presidenta y de la junta de portavoces para adoptar dicho acuerdo, siempre que se fijara una nueva fecha para la celebración del pleno pospuesto.

Asimismo el letrado del Parlamento de Cataluña aduce que no puede estimarse la denuncia de los recurrentes cuando afirman que no pudieron presentar sus iniciativas parlamentarias, pues solo se adoptó una decisión de aplazamiento temporal de la sustanciación de dichas iniciativas, sin que los grupos parlamentarios dispongan, de conformidad con el Reglamento del Parlamento, de un derecho fundamental, ex art. 23 CE, a que se convoque una sesión plenaria en un día determinado o a que sus iniciativas se incluyan en un determinado punto del orden del día, sino que solo cuentan con la facultad de propuesta o de iniciativa para solicitar la celebración de una sesión plenaria, siempre que se cumplan los requisitos de quórum o mayorías requeridas para ello; y con el derecho o facultad de participación y votación en el seno de los órganos en los que se tomen decisiones relacionadas con la convocatoria de una sesión plenaria, añadiendo que tan solo en el caso específico de los debates generales sobre la acción política y de gobierno, el Reglamento establece que el presidente ha de convocar necesariamente una sesión si una cuarta parte de los diputados o un conjunto de grupos parlamentarios, que representen como mínimo una quinta parte, así lo soliciten, lo que solo puede plantearse una vez en cada periodo.

Expuesto lo anterior, la representación procesal del Parlamento de Cataluña entiende que la solicitud genérica de nulidad «de todos los acuerdos de los órganos del Parlamento por las infracciones mencionadas» implica un *petitum* genérico que no se adecúa a la obligación establecida en el art. 49 LOTC del fijar con precisión el amparo que se solicita.

Por último, se afirma literalmente que «esta parte quiere subrayar que la actora no recurrió la decisión de la mesa del Parlamento de Cataluña, de 19 de septiembre, por la que se decidió trasladar la celebración de la sesión inicialmente prevista para los días 20 y 21 de septiembre de 2017 a los días 20 y 21 de diciembre de 2017. Desde esta perspectiva, no parece razonable que la actora impugne la no convocatoria de una sesión plenaria, considerada como una supuesta vía de hecho de la presidenta del Parlamento, y, al mismo tiempo, solicite la declaración de nulidad de la decisión de la mesa de posponer una sesión plenaria, cuando ésta no se ha impugnado como tal».

Concluye que no es posible entrar a examinar en sede constitucional la solicitud de nulidad «en tanto en cuanto no se fundamentan jurídicamente los vicios de las referidas decisiones de los órganos parlamentarios, de forma individual y pormenorizada».

7. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en este tribunal el 21 de diciembre de 2018, en el que tras exponer detalladamente los antecedentes de los que trae causa el recurso, así como los principales argumentos esgrimidos por los recurrentes, delimita el objeto del recurso. Indica que el artículo 42 LOTC, que regula el recurso de amparo parlamentario, se refiere a la posibilidad de recurrir decisiones o actos sin valor de ley emanados de los órganos parlamentarios, pero en ningún momento alude a omisiones o vías de hecho (como por el contrario sí lo hace el artículo 43 LOTC cuando se refiere a la posibilidad de recurrir en amparo la actuación, omisión o vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades y funcionarios), razón por la que entiende que, aunque los recurrentes denuncian unas supuestas vías de hecho u omisiones de la presidenta del Parlamento de Cataluña, el análisis del presente recurso de amparo se debe limitar al examen de los actos y decisiones de la mesa y de la presidenta del Parlamento de Cataluña.

También indica que no es descartable, para cumplir con el requisito de subsidiariedad, la necesidad de solicitud de reconsideración respecto del acuerdo de 19 de septiembre de 2017 (por el que la mesa del Parlamento de Cataluña decidió modificar el acuerdo de 18 de julio de 2017 y pospuso para los días 20 y 21 de diciembre de 2017 las sesiones del Pleno del Parlamento de Cataluña fijadas para los días 20 y 21 de septiembre de 2017), reconsideración que no fue solicitada por los recurrentes. No obstante, el fiscal plantea dudas al respecto, toda vez que si se entiende que la decisión impugnada afecta exclusivamente al orden del día y al calendario de sesiones como medidas de organización del trabajo parlamentario, no sería necesaria la reconsideración, añadiendo que, en todo caso, dicho óbice de admisibilidad no sería obstáculo para el examen de la validez del acuerdo impugnado, al haber vulnerado de forma directa, a su juicio, la providencia del Tribunal Constitucional de 7 de septiembre de 2017, por la que se admitió a trámite la impugnación de disposiciones autonómicas presentada por el Gobierno contra el Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria del denominado referéndum de autodeterminación de Cataluña, pues en esta impugnación se invocó el artículo 161.2 CE, por lo que su admisión determinó asimismo la suspensión del acto recurrido, y la «de cualquier actuación que traiga causa del mismo».

A continuación el fiscal, pasa a analizar los distintos actos parlamentarios cuya nulidad se solicita, comenzando con el acuerdo de 19 de septiembre de 2017, por el que la mesa pospuso para los días 20 y 21 de diciembre de 2017 las sesiones del Pleno del Parlamento de Cataluña, fijadas para los días 20 y 21 de septiembre de 2017. En este sentido indica que el art. 81.1 RPC faculta a la mesa del Parlamento a fijar el calendario de sesiones y, en su caso, a modificarlo, por lo que el acuerdo respeta las normas reglamentarias y ninguna tacha formal de nulidad cabe hacer al respecto. Sin embargo, también subraya que la modificación del calendario afecta a la moción presentada y ya admitida a trámite, pues su contenido estaba íntimamente ligado a su sustanciación en dicha fecha, ya que versaba sobre la ilegalidad del referéndum de autodeterminación convocado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña para el 1 de octubre de 2017, por lo que el debatir la moción con posterioridad a dicha fecha, hace que pierda toda su finalidad, limitando las facultades de iniciativa parlamentaria y de control del Gobierno de los parlamentarios recurrentes, protegidas por el art. 23.2 CE, añadiendo que, a su juicio, dicho acuerdo supone el desconocimiento del mandato contenido en la providencia del Tribunal Constitucional de 7 de septiembre de 2017, antes referida, lo que, a juicio del fiscal, implica la nulidad del acuerdo de 19 de septiembre de 2017 de la Mesa del Parlamento de Cataluña. Para el fiscal, «[e]sta circunstancia hacía necesario que la mesa de la Cámara hubiera motivado su acuerdo de posposición de una de las sesiones plenarios previamente señaladas y que impedía la moción presentada por el grupo parlamentario de los hoy recurrentes», y señala que «[e]l acuerdo de la mesa responde a

un fin ilegítimo o espurio que impide el desarrollo de la actividad parlamentaria y la condiciona por un referéndum suspendido por el Alto Tribunal y hace inviable las iniciativas parlamentarias programadas para las sesiones plenarias que se posponen y, en el caso, la fecha en la que se debía producir dicha moción es determinante de lo pretendido por el grupo parlamentario que la promovió».

Entiende el fiscal, respecto a la suspensión de la celebración de las sesiones correspondientes a los días 4 y 5 de octubre de 2017, que tal decisión «fue tomada por la presidenta del Parlamento de la Cámara de acuerdo con la junta de portavoces, lo que se traduce en un exceso competencial de aquellos con desconocimiento de los procedimientos reglamentarios para el establecimiento o alteración del calendario de sesiones, obviando al órgano competente para ello que es la mesa de la Cámara». Por otra parte, añade que las actas de 28 de septiembre y 2 de octubre de 2017 ponen de manifiesto que la alteración del calendario de sesiones responde, como motivo principal, a la celebración del autodenominado referéndum de autodeterminación que tuvo lugar el 1 de octubre de 2017, por lo que ha de declararse la nulidad de los mismos.

En cuanto al acuerdo de la presidenta del Parlamento de Cataluña de convocatoria del Pleno de 10 de octubre de 2017, con la comparecencia del presidente de la Generalitat como único punto del orden del día, para informar sobre «la situación política actual», recuerda el fiscal que el Tribunal Constitucional dictó el ATC 134/2017, de 5 de octubre, por el que acordaba la suspensión de la del 9 de octubre de 2017 del presidente de la Generalitat con el objeto de valorar los resultados del referéndum del día 1 de octubre. Por ello entiende que no es descartable que el señalamiento de una nueva comparecencia del presidente de la Generalitat tuviera como finalidad eludir el mandato contenido en dicho auto, concluyendo que «no se pueden desconectar los acuerdos tomados por la mesa de la Cámara y la actuación de la Junta de Portavoces y la presidenta de la Cámara que motivaron la posposición o alteración del calendario de sesiones de 20 y 21 de septiembre y de 4 y 5 de octubre de 2017 y el señalamiento de la sesión de 10 de octubre de dicho año y el orden del día de esta sesión, de la causa de este proceder; todos ellos tienen como común denominador el intitolado referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017».

En este sentido, insiste el fiscal en que el incumplimiento de lo dispuesto en la citada providencia del Tribunal Constitucional, de 7 de septiembre de 2017, es lo que determina la nulidad del orden del día y el señalamiento de la comparecencia del presidente de la Generalitat ante el Pleno el día 10 de octubre de 2017, pues la suspensión abarca «cualquier actuación que traiga causa del mismo», como indicó la providencia de 7 de septiembre de 2017 en relación con la suspensión del Decreto 139/2017, de 6 de septiembre de convocatoria del denominado referéndum de autodeterminación de Cataluña.

Lo mismo cabe decir respecto del acuerdo de la mesa de 19 de septiembre de 2017 que pospone la sesión de 20 y 21 de septiembre de 2017 a los días 20 y 21 de diciembre de dicho año, y de la alteración de la fecha de la sesión del 4 y 5 de octubre de 2017, mediante la actuación de la presidenta del Parlamento y la junta de portavoces que o bien cabe entender que retrasaron su celebración o bien la sustituyen por otra sesión, la de 10 de octubre de 2017, en base a un referéndum de autodeterminación con el objeto de que la sesión y su orden del día, ora no se celebrara antes del referéndum de autodeterminación, ora se fijara una vez celebrado el mismo y que el orden del día se adecuara a las leyes de referéndum y de transitoriedad jurídica y se analizara la situación generada por la celebración de dicho referéndum el 1 de octubre de 2017.

Por ello, tal como indica el alto tribunal, «la salvaguarda de los bienes constitucionales protegidos conlleva que la tramitación de iniciativas que incumplan manifiestamente las decisiones del Tribunal Constitucional vulnere no solo el artículo 87.1 LOTC y el artículo 9.1 CE, sino también el artículo 23 CE, pues en relación con esa concreta iniciativa los parlamentarios no podrían ejercer legítimamente las funciones representativas propias de su cargo».

Esta forma de proceder de la mesa, de la presidenta y de la mayoría de la Junta de Portavoces ha supuesto la utilización del Parlamento de Cataluña con desconocimiento de los derechos de la minoría parlamentaria y de los mandatos del alto tribunal, como un instrumento para dar continuidad al denominado proceso constituyente, al impedir el normal desenvolvimiento de la actividad parlamentaria y condicionar la misma por el referéndum de autodeterminación de 1 de octubre de 2017.

De acuerdo con lo expuesto, el fiscal interesa se declare la vulneración «del derecho del artículo 23.2 CE de los recurrentes en amparo y en consecuencia la nulidad de los acuerdos de la mesa de 19 de septiembre de 2017 y de 6 de octubre de 2017 y de la presidenta del Parlamento de 6 de octubre de 2017».

Es de señalar que el acuerdo de la mesa, de 6 de octubre de 2017, mediante el que se admitió a trámite la solicitud de comparecencia del presidente de la Generalitat, no es recurrido por los demandantes de amparo y que, cuando el fiscal se refiere al acuerdo de la presidenta del parlamento, de 6 de octubre de 2017, se está refiriendo a la fecha de reunión de la junta de portavoces, en la que se fijó el orden del día de la sesión plenaria de 10 de octubre de 2017.

8. Por providencia de 17 de noviembre de 2020, se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 19 de mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Pretensiones de las partes.

Como se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes, el presente recurso de amparo se interpone contra lo que los recurrentes califican como «una serie de vías de hecho de la presidenta del Parlamento de Cataluña», consistentes en no convocar las sesiones ordinarias del Pleno del Parlamento de Cataluña previstas para los días 20 y 21 de septiembre de 2017; 4 y 5 de octubre de 2017; y 18 y 19 de octubre de 2017, así como en no incluir en el orden del día de la sesión plenaria ordinaria del día 10 de octubre de 2017 la sustanciación de ninguna iniciativa parlamentaria de control e impulso del gobierno de la Generalitat.

Los recurrentes, diputados del grupo parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña, aducen, en los términos que se han expuesto en los antecedentes, que las omisiones y vías de hecho impugnadas han tenido como consecuencia la imposibilidad efectiva de ejercer sus facultades parlamentarias de control e impulso de la acción del Gobierno de la Generalitat, vulnerando así el *ius in officium* propio del cargo de parlamentario protegido por el art. 23.2 CE y el correlativo derecho de los ciudadanos a participar en las funciones públicas a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

El Parlamento de Cataluña, a través de su representación procesal, solicita la desestimación del recurso, como se ha expuesto de forma extensa en los antecedentes, al entender que los acuerdos impugnados no vulneran el art. 23 CE y fueron adoptados con observancia de los procedimientos reglamentarios. Asimismo alegan que los recurrentes elevan un *petitum* genérico que no se adecúa a la obligación establecida en el art. 49.1 LOTC de fijar con precisión el amparo que se solicita.

El Ministerio Fiscal, tras afirmar que la queja relativa a las omisiones de la presidenta del Parlamento de Cataluña no es susceptible de recurso de amparo parlamentario y tras exponer argumentos en relación con la eventual necesidad de reconsideración para agotar la vía parlamentaria respecto del acuerdo de la mesa del Parlamento de 19 de septiembre de 2017, interesa se declare la nulidad de los acuerdos de la mesa de 19 de septiembre de 2017 y de 6 de octubre de 2017, así como el acuerdo de la presidenta del Parlamento, de 6 de octubre de 2017. Entienden que vulneran la providencia del Tribunal Constitucional de 7 de septiembre de 2017, por la que se admitió a trámite la impugnación de disposiciones autonómicas presentada por el Gobierno contra el Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria del denominado referéndum de

autodeterminación de Cataluña, al considerar que los actos impugnados guardan relación con el referéndum de autodeterminación fijado para el día 1 de octubre de 2017.

2. Delimitación del objeto del recurso.

a) Según consta literalmente en el encabezamiento de la demanda y en el *petitum*, el recurso de amparo se dirige «contra una serie de vías de hecho de la presidenta del Parlamento de Cataluña», en los términos reproducidos literalmente en los antecedentes y en el fundamento jurídico primero de esta sentencia. No obstante, en el cuerpo de la demanda no solo se identifican como objeto del recurso omisiones y «vías de hecho» de la presidenta del Parlamento, sino que también se impugna el acuerdo de la mesa del Parlamento, de fecha 19 de septiembre de 2017, en virtud del cual se pospuso la sesión ordinaria del pleno prevista para los días 20 y 21 de septiembre de 2017, y se trasladó a los días 20 y 21 de diciembre, a pesar de que el grupo parlamentario recurrente ya había presentado una moción cuyo contenido estaba ligado a su sustanciación parlamentaria en dicha fecha, puesto que versaba sobre lo que dicho grupo parlamentario entendía como referéndum ilegal de autodeterminación convocado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, previsto para el 1 de octubre de 2017. Dicha iniciativa fue admitida por la mesa del Parlamento en fecha 12 de septiembre de 2017, mediante decisión de su presidenta ejerciendo la delegación realizada por dicho órgano.

En la demanda también se impugna la omisión de la presidenta del Parlamento de Cataluña consistente en no convocar las sesiones ordinarias del Pleno previstas para los días 4 y 5 de octubre de 2017, y para los días 18 y 19 de octubre de 2017. Asimismo se impugna la decisión de no incluir nuevos puntos en el orden del día de la sesión plenaria ordinaria del día 10 de octubre de 2017.

Por su parte, el fiscal delimita el objeto del recurso precisando que, aunque los recurrentes denuncian unas supuestas vías de hecho u omisiones de la presidenta del Parlamento, el artículo 42 LOTC, que regula el recurso de amparo parlamentario, se refiere exclusivamente a decisiones o actos sin valor de ley emanados de los órganos parlamentarios, sin hacer ninguna referencia a omisiones o vías de hecho (como por el contrario sí lo hace el artículo 43 LOTC cuando regula el recurso de amparo contra disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades y funcionarios). Por esta razón, a su juicio, aunque los recurrentes denuncian unas supuestas vías de hecho u omisiones de la presidenta del Parlamento de Cataluña, el análisis del presente recurso de amparo se debe limitar al examen de los actos y decisiones de la mesa y de la presidenta del Parlamento de Cataluña.

b) Con la finalidad de delimitar el objeto del presente recurso de amparo se debe señalar que no se puede compartir la argumentación del Ministerio Fiscal respecto de la imposibilidad de recurrir en amparo las vías de hecho y las omisiones de la presidenta del Parlamento de Cataluña. Y ello, porque el art. 41.2 LOTC recoge, con carácter general, que el recurso de amparo protege frente a las violaciones de derechos y libertades a las que se refiere el primer apartado de dicho precepto, originadas por «disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes». Por tanto, no hay razones para interpretar que el recurso de amparo parlamentario no pueda interponerse contra omisiones o simple vía de hecho de los órganos parlamentarios que pudieran tener como consecuencia la vulneración de alguno de los derechos fundamentales a los que se refiere el art. 41.1 LOTC, de acuerdo con lo previsto en el art. 53.2 CE, todo ello en atención al carácter general del art. 41 LOTC, así como al «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; 40/2003, FJ 2; 23/2015, FJ 3, y 47/2018, de 26 de abril, FJ 4, entre otras).

De forma más concreta, en la STC 242/1993, de 14 de julio, este tribunal reconoció la vulneración del art. 29.1 CE provocada por la omisión de toda respuesta por parte del Parlamento Canario a la petición dirigida por el recurrente, reconociendo, como medida

de restablecimiento, el derecho a que su petición sea tramitada conforme a la regulación del Reglamento del Parlamento canario, incluyendo la obtención de un «acuse de recibo», así como que se le comunique el acuerdo adoptado. Asimismo, la posibilidad de interponer un recurso de amparo parlamentario frente a violaciones de derechos o libertades originadas por la simple vía de hecho, queda patente en la STC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 1.

c) De acuerdo con lo expuesto, el objeto del presente recurso de amparo se contrae a determinar la eventual vulneración de los derechos fundamentales invocados por los recurrentes como consecuencia del acuerdo por el que se pospuso la sesión ordinaria prevista para los días 20 y 21 de septiembre de 2017; de la omisión de convocatoria, por parte de la presidenta del Parlamento, de la sesión plenaria ordinaria prevista para los días 4 y 5 de octubre de 2017 y de la sesión plenaria ordinaria prevista para los días 18 y 19 de octubre de 2017; así como la vulneración de derechos que pudiera derivarse de la exclusión de cualquier otro punto del orden del día en la sesión plenaria ordinaria fijada para el día 10 de octubre de 2017, con motivo de la solicitud de comparecencia del presidente de la Generalitat.

d) En el antecedente 2 a), se precisa que el calendario se aprobó conforme a lo dispuesto en el artículo 81 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC). Este Reglamento fue reformado parcialmente el 27 de julio de 2017 y de acuerdo con su disposición final primera, se autorizaba «a la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, para aprobar un texto refundido del Reglamento del Parlamento, que debe integrar las modificaciones introducidas por la presente reforma». La autorización incluía «la facultad de armonizar los textos objeto de reforma, incluida la adaptación lingüística con respecto a las denominaciones referidas a personas, y la de reordenar la numeración de los títulos, capítulos, secciones y artículos del texto resultante, en su caso». El texto refundido del Reglamento del Parlamento, fue aprobado por la mesa del Parlamento, oída la junta de portavoces, el 20 de febrero de 2018, en cumplimiento de la citada disposición final, que incluye el texto refundido del Reglamento del Parlamento aprobado por la mesa del Parlamento, oída la junta de portavoces, el 28 de julio de 2015, y la reforma parcial aprobada por el Pleno en la sesión del 26 de julio de 2017.

3. El acuerdo de 19 de septiembre de 2017 por el que se pospuso la sesión ordinaria prevista para los días 20 y 21 de septiembre de 2017.

Como pone de manifiesto el Parlamento de Cataluña en sus alegaciones, debe entenderse que la impugnación del acuerdo de la mesa del Parlamento, de 19 de septiembre de 2017, en cuya virtud se pospuso la sesión ordinaria del pleno prevista para los días 20 y 21 de septiembre de 2017, trasladándola a los días 20 y 21 de diciembre, no se adecúa a la obligación, establecida en el art. 49 LOTC, de fijar con precisión el amparo que se solicita para preservar o restablecer el derecho o libertad que se considere vulnerado. En efecto, la demanda interpone recurso de amparo «contra las vías de hecho de la presidenta del Parlamento de Cataluña consistentes en la no convocatoria de las sesiones ordinarias del Pleno de dicha cámara o la indebida exclusión de los puntos del orden del día necesarios para la sustanciación efectiva de las facultades de control parlamentario de la acción e impulso del Govern por parte de los diferentes grupos parlamentarios, que implican la imposibilidad de ejercicio de facultades parlamentarias pertenecientes al núcleo de la función representativa de los diputados del Parlamento de Cataluña íntimamente ligadas con su misión estatutaria de controlar e impulsar la acción del Govern de la Generalitat».

Este tribunal ha venido sosteniendo que, con independencia de la modalidad de recurso de amparo de que se trate, no cabe interponer un recurso de amparo buscando un pronunciamiento declarativo o abstracto (STC 189/1993, de 14 de junio, FJ 2), ni cabe invocar una vulneración inconcreta, tal y como se explica, entre otras, en la STC 45/1990, de 15 de marzo, FJ 4. Por ello los demandantes deberán demostrar, de manera singularizada y no abstracta, que ha habido una relación causal entre las lesiones concretas que se denuncian y el acto u omisión impugnado, lo que, como se ha

dicho, no tiene lugar en la presente demanda de amparo. No es, pues, suficiente invocar una genérica e inconcreta denuncia de la vulneración de facultades parlamentarias. En efecto, el grupo parlamentario recurrente señala como única razón de la vulneración del art. 23.2 CE, la posposición de la sesión a una fecha posterior mediante una argumentación genérica en relación con los diferentes acuerdos impugnados. En ella se hace referencia a la inacción intencionada de la presidenta del Parlamento al omitir, sin motivos objetivos y sin argumentación, la debida convocatoria de una serie de sesiones plenarias a través de las cuales se hubiese permitido el ejercicio de facultades inherentes y esenciales a la condición de representante político –el control y el impulso de la acción política del Gobierno de la Generalitat–; añadiendo, en el mismo sentido, que la presidenta de la Cámara se limitaba a ser una mera ejecutora de la voluntad de la mayoría parlamentaria.

Dicho lo anterior, debe tenerse en consideración, además, que lo que reclaman los recurrentes en el caso del acuerdo de 19 de septiembre de 2017, es que éste sea declarado nulo por entender que carece de motivación o justificación alguna, dejando sin efecto la moción presentada y admitida, dada la vinculación de esta con la fecha al versar sobre la ilegalidad de un referéndum de autodeterminación convocado por el Gobierno para el día 1 de octubre de 2017. Es por ello que, si lo que requerían era una motivación que no existía, debieron haber planteado la solicitud de reconsideración en los términos previstos en el art. 38 RPC, no solo a efectos de entender agotada la vía previa a la interposición del presente recurso de amparo en relación con la tramitación de una iniciativa parlamentaria [art. 37.3 d) y e) RPC], sino también para tener base argumentativa suficiente como para impugnar un acto que, en principio, fue acordado con respeto al procedimiento reglamentario establecido para modificar la fecha de la sesión del Pleno de la Cámara ex art. 81 RPC.

En consecuencia, si la decisión impugnada no se refería exclusivamente a una cuestión formal, relativa a un mero cambio del calendario de sesiones, sino que, como los recurrentes aducen, el traslado de fecha afecta a una cuestión sustantiva, vinculada al ejercicio de una facultad parlamentaria, se debía haber dado la posibilidad de reconsideración que contempla el Reglamento parlamentario con la finalidad de que el órgano rector pudiera rectificar su decisión en tiempo o, en su caso, pudiera exponer de forma razonada los motivos que le llevaron a tomar tal decisión, contestando a las alegaciones elevadas por los diputados afectados [art. 38.1 en relación con el art. 37.3 d) y e), ambos RPC]. Dicha motivación resulta necesaria para que este tribunal dirima, en su caso, si la decisión de la mesa responde a razones técnicas y de naturaleza organizativa o si, por el contrario, se ha extralimitado en sus funciones. En definitiva, se debió dar, en tal caso, la posibilidad de exponer razonadamente los motivos por los que el cambio de fecha respondía a justificadas razones de organización del trabajo parlamentario, dentro de las funciones técnicas que el Reglamento otorga a la mesa, y no a razones de mera oportunidad política, ajenas al papel que el Reglamento otorga al órgano rector de la Cámara. Ello era necesario para que este tribunal pudiera analizar y resolver sobre las cuestiones de fondo planteadas por el grupo parlamentario recurrente.

Al no haberse solicitado la reconsideración, este tribunal no puede sino entender, a falta de otros razonamientos, máxime cuando la vulneración denunciada es genérica y se hace recaer sobre la falta de motivación o justificación alguna acerca del traslado de la fecha de la sesión, que la decisión de la mesa afecta exclusivamente a una cuestión meramente organizativa, relativa al calendario y a la organización del trabajo parlamentario que, según el art. 38 RPC, no es susceptible de reconsideración. Se debe, por tanto, desestimar la queja planteada al haberse tomado el acuerdo de conformidad con el art. 81.1 RPC respetando las normas reglamentarias. Y es que este tribunal no puede aventurarse en conjeturas sobre la intencionalidad del cambio de fecha, aunque el fiscal, tras considerar la ausencia de motivación como motivo por sí mismo de vulneración del art. 23.2 CE, afirme que el acuerdo de la mesa de traslado de la fecha de la sesión ordinaria prevista para los días 20 y 21 de septiembre, responde a «un fin

ilegítimo o espurio que impide el desarrollo de la actividad parlamentaria y la condiciona por un referéndum suspendido por el Alto Tribunal».

4. La omisión de la convocatoria de varias sesiones plenarias ordinarias.

Por lo que respecta a la omisión de la convocatoria de las sesiones plenarias ordinarias previstas para los días 4 y 5 de octubre de 2017, y para los días 18 y 19 de octubre de 2017, debemos comenzar señalando que el Reglamento del Parlamento de Cataluña distingue entre el acto de propuesta o iniciativa de dicha sesión y el acto parlamentario específico de la convocatoria de la sesión plenaria. Así, el artículo 81 RPC, reproducido en los antecedentes de esta sentencia, regula la necesidad de que la mesa del Parlamento, de acuerdo con la junta de portavoces, establezca un calendario para cada periodo de sesiones, y el artículo 71.2 RPC atribuye la facultad de convocatoria de las sesiones plenarias al presidente del Parlamento «a iniciativa propia o a solicitud, como mínimo, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados»; finalmente el artículo 71.4 RPC dispone que «el presidente, a iniciativa propia o a instancia de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados, puede desconvocar el Pleno, de acuerdo con la Mesa y la Junta de Portavoces».

De lo expuesto se desprende que, tanto la iniciativa, como la convocatoria de celebración de una sesión ordinaria, son actos parlamentarios reglados, sin que quepa la posibilidad de que, de manera arbitraria, la presidenta del Parlamento pueda desconvocar unilateralmente una sesión ordinaria previamente fijada, salvo que cuente con el previo acuerdo de la mesa y de la junta de portavoces (art. 71.4 RPC).

Con carácter general, la omisión de la convocatoria de una sesión del Pleno o la no inclusión de los puntos del orden del día necesarios para la sustanciación de las iniciativas parlamentarias de control e impulso de la acción del gobierno que hayan sido debidamente tramitadas por los diputados y por los grupos parlamentarios, podría imposibilitar el efectivo ejercicio de derechos o facultades de los diputados que pertenecen al núcleo de su función representativa protegida por el art. 23.2 CE. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, del acta número 69 de la sesión de la junta de portavoces, de fecha 28 de septiembre de 2017, se desprende que dicho órgano no adoptó ningún acuerdo relativo al orden del día de la sesión ordinaria plenaria prevista para los días 4 y 5 de octubre, pues la mayoría de los miembros de dicho órgano decidieron fijarlo en una nueva reunión de la junta de portavoces a celebrar con posterioridad al día 1 de octubre. Los hoy demandantes de amparo hicieron constar en el acta su disconformidad con dicho aplazamiento, pero no aludieron a ninguna facultad parlamentaria concreta que, habiendo cumplido los preceptivos trámites parlamentarios, pretendiesen ejercitar en dicha sesión plenaria, ni propusieron ningún asunto concreto que debiera de ser incluido en el orden del día de dicha sesión.

La junta de portavoces volvió a reunirse el día 2 de octubre de 2017 y según se refleja en el acta núm. 70, la mayoría aprobó un aplazamiento de la celebración de la sesión plenaria prevista para los días 4 y 5 de octubre de 2017, por lo que la presidenta del Parlamento remitió a la siguiente reunión de la junta de portavoces la decisión relativa a la fecha de celebración y fijación del orden del día de la sesión plenaria ordinaria pospuesta. Nuevamente los recurrentes manifestaron su oposición a tal decisión, pero sin concretar las facultades parlamentarias que pretendían tramitar y que, a su juicio, se verían vulneradas como consecuencia del aplazamiento.

Si bien es cierto que no consta que la decisión de la junta de portavoces de posponer el pleno previsto para los días 4 y 5 de octubre fuese acordada también por la mesa, con la consiguiente infracción, en ese caso, del artículo 71.4 RPC por parte de la presidenta del Parlamento, no lo es menos que para el efectivo ejercicio y sustanciación en sesión plenaria de dichas iniciativas parlamentarias, es necesario que sus titulares hayan previamente impulsado dicha tramitación de acuerdo con el procedimiento previsto reglamentariamente. Debe recordarse que 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 solo 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 solo 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 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3 y 47/2018, FJ 3 b), entre otras muchas].

Como se ha señalado, los recurrentes no concretan qué iniciativas en particular hubieran presentado que no hubieran podido sustanciarse por no haberse convocado el pleno ordinario previsto para los días 4 y 5 de octubre; tan solo aluden de forma genérica al ejercicio de la función de control e impulso de la acción del Gobierno reconocidas en el Reglamento, sin que sea suficiente invocar una genérica e inconcreta denuncia de la vulneración de facultades parlamentarias vinculadas al núcleo del *ius in officium* protegido constitucionalmente a través del art. 23.2 CE, como ya se ha señalado en el fundamento jurídico anterior. Esa concreción resulta necesaria para que, a la vista del contenido de las iniciativas, este tribunal pueda resolver sobre la vulneración del derecho fundamental mencionado.

De acuerdo con los argumentos expuestos también hemos de descartar que la omisión de la convocatoria de la sesión plenaria ordinaria prevista para los días 18 y 19 de octubre de produjera la vulneración del art. 23.2 CE pues los recurrentes en la demanda no especifican qué iniciativas concretas se vieron limitadas por dicha omisión.

5. La exclusión de otros puntos del orden del día de la sesión plenaria ordinaria fijada para el día 10 de octubre de 2017.

En cuanto a la vulneración de derechos que pudiera derivarse de la exclusión de cualquier otro punto del orden del día de la sesión plenaria ordinaria fijada para el día 10 de octubre de 2017 que no sea la comparecencia del presidente de la Generalitat, debemos descartar la lesión en atención a los mismos argumentos que ya hemos puesto de manifiesto en el fundamento jurídico precedente, pues los recurrentes denuncian de forma general la no inclusión de «puntos del orden del día necesarios para la sustanciación de las iniciativas parlamentarias de control e impulso de la acción del Govern por parte de los diferentes grupos parlamentarios», pero no concretan qué específica iniciativa parlamentaria, o asunto a tratar, pretendieron, sin éxito, que formara parte del orden del día.

En este caso la decisión fue tomada de acuerdo con lo previsto en el artículo 81.2 RPC, en el que se establece que el orden del día es fijado por el presidente del Parlamento de conformidad con la junta de portavoces. Así, en el acta núm. 74 de la junta de portavoces celebrada el 6 de octubre de 2017, se refleja que la presidenta del Parlamento pone en conocimiento de los miembros de dicha junta que la mesa de la Cámara admitió a trámite una propuesta de comparecencia del presidente de la Generalitat presentada por el grupo parlamentario de Catalunya Sí que es Pot y, correlativamente, informa que el mismo presidente de la Generalitat ha solicitado comparecer, de acuerdo con lo previsto en el artículo 169 RPC. El grupo parlamentario Ciutadans solicita que se aclare si en dicha sesión tendrá lugar algún tipo de debate o votación y recuerda que en ningún caso el contenido del Pleno puede ser el mismo que el inicialmente previsto para el día 9 de octubre y que fue suspendido por el Tribunal Constitucional. En contestación a esta intervención la presidenta del Parlamento señala que lo que forma parte del orden del día es una comparecencia del presidente de la Generalitat, que se ha de tramitar de acuerdo con las reglas que establece el

artículo 169 RPC y que, de acuerdo con el artículo 81.2 RPC, la presidenta y la mayoría de la junta de portavoces acuerdan convocar la sesión plenaria con el siguiente punto del orden del día: «Comparecencia del presidente de la Generalitat ante el Parlamento para informar sobre la situación política actual». Los recurrentes no proponen la inclusión en el orden del día de ningún punto concreto a tratar, distinto al propuesto por la presidenta.

6. Inexistencia de lesión de las vulneraciones invocadas.

Los razonamientos expuestos conducen a afirmar que no se ha producido la vulneración de ninguna facultad parlamentaria concreta que pueda ser reconocida por este tribunal, como consecuencia del cambio de fecha efectuado por acuerdo de la mesa del Parlamento de fecha 19 de septiembre de 2017, de la omisión de la convocatoria de las sesiones plenarias ordinarias previstas para los días 4 y 5 de octubre de 2017 y para los días 18 y 19 de octubre de 2017; ni como consecuencia de la exclusión de cualquier otro punto del orden del día, que no sea la comparecencia del presidente de la Generalitat, de la sesión plenaria ordinaria fijada para el día 10 de octubre de 2017.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por el grupo parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña.

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

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