

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11908 *Sala Segunda. Sentencia 96/2019, de 15 de julio de 2019. Recurso de amparo 2634-2018. Promovido por diputados del grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Catalunya en relación con los acuerdos de la mesa de la cámara que acordaron la tramitación por procedimiento de urgencia, en lectura única, de una proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: resoluciones de la mesa de la cámara que optan por un procedimiento legislativo conforme a las previsiones del reglamento (STC 45/2019) y que no representan un incumplimiento manifiesto de lo ordenado por el Tribunal Constitucional en el auto 5/2018.*

ECLI:ES:TC:2019:96

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2634-2018, promovido por diputados del grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Catalunya contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de Catalunya de 23 de marzo de 2018, que confirmó otro acuerdo anterior de la misma mesa de 19 de marzo de 2018, que había calificado y admitido a trámite, por la vía del procedimiento de urgencia y, en lectura única, una proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno. Ha intervenido el ministerio fiscal y ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 11 de mayo de 2018, la procuradora de los Tribunales, doña Virginia Aragón Segura, interpuso demanda de amparo, conforme a lo previsto en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en nombre y representación de diputados del grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Catalunya, contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de Catalunya de 23 de marzo de 2018, que confirmó otro acuerdo anterior de la misma mesa de 19 de marzo de 2018, que había calificado y admitido a trámite, por la vía del procedimiento de urgencia y, en lectura única, una proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, a iniciativa del grupo parlamentario de Junts per Catalunya.

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

a) Con fecha de 9 de febrero de 2018, tuvo entrada en el registro general del Parlamento de Cataluña la proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, iniciativa formulada por el grupo parlamentario de Junts per Catalunya. En el mismo escrito, según consta en la demanda, se solicitó que se tramitara la iniciativa por el procedimiento de lectura única previsto en el art. 138 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (en adelante, RPC).

b) En la misma fecha, se presentó escrito del grupo parlamentario de Junts per Catalunya, en el que solicitaba que se tramitara dicha iniciativa por el procedimiento de urgencia (art. 107 RPC).

c) La mesa del Parlamento, por acuerdos adoptados en la sesión de 19 de marzo, calificó dicha iniciativa y decidió su admisión a trámite. Además, resolvió que fuera tramitada por el procedimiento de urgencia extraordinaria, proponer al Pleno su sustanciación a través del procedimiento de lectura única y la apertura de un plazo de cuatro días para la presentación de enmiendas.

d) El día 20 de marzo de 2018, el grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña, ahora recurrente, interpuso solicitud de reconsideración en cuanto a la calificación y la admisión a trámite de la iniciativa legislativa. En el escrito se ponía de manifiesto que se trataba de una proposición de ley *ad personam* y, por ello, la tramitación en lectura única acordada. Asimismo, se afirmaba que la mesa podría haber inadmitido la proposición de ley, de acuerdo con la STC 95/1994, de 21 de marzo. Finalmente, se alegaba la infracción de resoluciones del Tribunal Constitucional y, en concreto, del ATC 5/2018, de 27 de enero.

e) El día 23 de marzo de 2018, la mesa del Parlamento, oída la junta de portavoces, acordó desestimar la petición de reconsideración por las siguientes razones: (i) la mesa no podía realizar una valoración material del contenido de las iniciativas, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la función de calificación de las mesas de los parlamentos; (ii) la iniciativa legislativa cumplía los requisitos formales que exige el Reglamento del Parlamento de Cataluña; (iii) las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal Constitucional habían sido objeto de impugnación y el Tribunal había dado trámite a las partes para pronunciarse sobre la posible pérdida de objeto de la impugnación; (iv) la propuesta no excedía de los límites de aplicación del art. 155 CE; (v) estaba en marcha un proceso de investidura presencial y (vi) la tramitación en lectura única era posible, de acuerdo con la naturaleza de la iniciativa.

f) En fecha 26 de marzo siguiente, el grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña registró petición de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre la iniciativa legislativa en cuestión. Solicitó, asimismo, que aquél se pronunciara sobre algunas de las enmiendas formuladas por el grupo parlamentario autor de la misma.

g) El día 26 de abril de 2018, el Consejo de Garantías Estatutarias emitió su dictamen 1/2018 sobre la proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, en el que concluía, entre otras cosas, que la iniciativa no cumplía los requisitos de naturaleza y simplicidad exigidos para poder tramitarse por el procedimiento legislativo excepcional de lectura única.

h) El 4 de mayo de 2018, la mesa sometió a consideración del pleno la tramitación de la iniciativa en lectura única, acordándose por la mayoría del pleno proceder de este modo. La iniciativa se aprobó y se publicó en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» en la misma fecha del 4 de mayo de 2018, como ley de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno.

i) El presidente del Gobierno interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la citada Ley 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008: art. 1, en cuanto a la nueva redacción que da al apartado tercero del art. 4 de la Ley 13/2008; art. 2, que añade cuatro nuevos apartados (del tercero al sexto) al art. 35 de la Ley 13/2008 y la disposición adicional, que insta la modificación del

Reglamento del Parlamento de Cataluña para incorporar, en el plazo de un mes, las modificaciones que sean necesarias para cumplir con los requerimientos establecidos por la nueva ley. Dicho recurso fue resuelto por la STC 45/2019, de 27 de marzo, que estimó parcialmente el mismo, y declaró la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos de la Ley 2/2018: el artículo 1, en cuanto a la nueva redacción que da al apartado tercero del artículo 4 de la Ley 3/2008; el artículo 2, en cuanto a los términos «constituirse», «y celebrar» y «adoptar acuerdos» del nuevo apartado tercero que introduce en el artículo 35 de la Ley 13/2008; y en cuanto a los nuevos apartados cuarto, quinto y sexto que incorpora al citado precepto, así como la disposición adicional.

3. La demanda de amparo ha sido interpuesta con fundamento en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y, en la misma, se solicita la declaración de nulidad de los acuerdos de la mesa citados anteriormente, que se reconozca el derecho de los recurrentes participar, en condiciones de igualdad, en las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, reconocido en el art 23.2 CE, en cuanto este derecho garantiza el mantenimiento en dichos cargos sin perturbaciones ilegítimas y que se les restablezca en la integridad de su derecho mediante la declaración de que no procede tramitar la mencionada proposición de ley, ni tampoco su tramitación en lectura única. También solicitan la declaración de nulidad de cualquier actuación posterior relacionada con la misma.

La denunciada vulneración de su derecho del art. 23.2 CE la fundamentan en entender que su *ius in officium* incluye el derecho a que los trámites parlamentarios se ajusten a lo establecido en el Reglamento del Parlamento de Cataluña. Una vez conferidos por esta norma reglamentaria derechos y facultades, estos pasan a formar parte del *status* propio del cargo parlamentario, pudiendo sus titulares reclamar la protección del *ius in officium*, que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por los actos del propio Parlamento.

Los motivos que se alegan son, resumidamente, los siguientes:

a) Los arts. 129 y 130 RPC regulan una especialidad dentro del procedimiento legislativo relativa a los proyectos y proposiciones de ley de desarrollo básico del estatuto de autonomía, que son los que versan sobre las materias a las que se refiere el art. 62.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Dicho precepto dispone que son leyes de desarrollo básico del Estatuto las que regulan directamente las materias mencionadas en los arts. 2.3, 6, 37.2, 56.2, 67.5, 68.3, 77.3, 79.3, 81.2 y 94.1 EAC.

La Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, que se modifica con la proposición de ley, es desarrollo de los arts. 67.5 y 68.3 EAC. Ello debería haber conducido a su tramitación según lo previsto en los arts. 129 y 130 RPC y, al no haberlo tramitado así, quedan afectados los derechos y deberes de los diputados, no sólo porque los trámites parlamentarios no se ajusten a lo establecido en el reglamento, sino también por hurtar una capacidad de iniciativa e incidencia que la mencionada especialidad del procedimiento legislativo trata de proteger mediante el establecimiento de ponencias conjuntas para el desarrollo básico del estatuto de autonomía.

b) El art. 58 EAC establece el principio de autonomía parlamentaria. El art. 59 EAC, relativo a la organización y funcionamiento del Parlamento, establece una amplia reserva reglamentaria. La iniciativa admitida a trámite, mediante el acuerdo impugnado, pretende regular una materia, la investidura, reservada al Reglamento de la cámara. Debería haberse tramitado como una reforma de aquel, que regula esta materia en sus arts. 149 y 150, a través del procedimiento de reforma del mismo que, conforme a la disposición final primera RPC, es el previsto en los arts. 129 y 130 RPC. Así lo argumenta el Consejo de Garantías Estatutarias en su dictamen 1/2018, FJ 3, al que se remite la parte demandante. Ello afecta, tanto al *ius in officium* de los diputados, como a la autonomía parlamentaria.

c) Los diputados recurrentes entienden, en tercer lugar, que la proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008 se ha tramitado en lectura única, pese a contener la modificación de dos aspectos sustanciales como son la regulación del procedimiento de

elección del presidente de la Generalitat y el régimen jurídico de las reuniones del Gobierno. Para los recurrentes no se cumplen las condiciones que el propio Reglamento del Parlamento de Cataluña establece para tramitarla por el procedimiento de lectura única, pues, ni la naturaleza de la proposición de ley lo aconseja, ni su formulación es tan simple que lo permita.

La supresión de determinadas fases del procedimiento legislativo, cuando se produce fuera de los supuestos que justifican la aprobación de iniciativas legislativas mediante lectura única supone una afectación al proceso de formación de la voluntad de la cámara, al derecho de participación política (art. 23.1 CE) mediante representantes, y al *ius in officium* (art. 23.2) de los diputados.

d) En cuarto lugar, alegan los recurrentes que el nuevo art. 4.3 de la Ley 13/2008, que permite la investidura no presencial del candidato a la presidencia de la Generalitat, vulnera diversos preceptos: el art. 23 CE, los arts. 67.2 y 67.3 EAC y el art. 149 RPC, que exigen la comparecencia física del candidato. Si bien reconocen que la doctrina del Tribunal Constitucional no ha acogido un derecho fundamental a la constitucionalidad de las iniciativas parlamentarias, en el presente supuesto la inconstitucionalidad es palmaria y evidente, por lo que la mesa del Parlamento de Cataluña no debería haber admitido esta iniciativa legislativa, por ser manifiestamente incompatible con el ordenamiento constitucional y el marco estatutario (se cita la STC 95/1994, de 21 de marzo, FJ 4).

e) Finalmente, señalan que, en todo caso, la iniciativa es contraria a lo dispuesto en el ATC 5/2018, de 27 de enero, que, según el escrito de interposición, se pronunció al respecto de la investidura en ausencia del candidato. Para los recurrentes la tramitación de iniciativas que incumplan manifiestamente las decisiones del Tribunal Constitucional vulnera, no sólo el art. 87.1 LOTC y el art. 9.1 CE, sino también el art. 23 CE, pues, en relación con esta concreta iniciativa, los parlamentarios no podrían ejercer legítimamente las funciones representativas propias de su cargo.

4. Mediante providencia de 16 de julio de 2018, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo, apreciando que puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)], y porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto y pudiera tener unas consecuencias políticas de alcance general [STC 155/2009, FJ 2 g)].

5. Por medio de escrito que tuvo entrada el día 30 de julio de 2018 en el registro general de este Tribunal, el letrado del Parlamento de Cataluña, en su nombre y representación, solicitó que se le tuviera por parte en este procedimiento, a lo que se accedió por medio de diligencia de ordenación de 18 de septiembre de 2018, concediendo a las partes personadas y al ministerio fiscal el plazo común de veinte días para que formularan las alegaciones que estimaran pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

6. En fecha 29 de octubre de 2018 fue presentado en el registro general de este Tribunal el escrito de alegaciones del ministerio fiscal, en el que, después de relatar los antecedentes de hecho y el contenido de la demanda, analiza la cuestión que se plantea en el recurso de amparo que es, a su juicio, si la admisión a trámite de la proposición de ley por el procedimiento de lectura única y de urgencia extraordinaria vulnera el derecho de los recurrentes reconocido en el art. 23.2 CE, al haber prescindido del procedimiento previsto en los arts. 129 y 130 RPC, por referirse la modificación contenida en la proposición de ley a cuestiones básicas de desarrollo del Estatuto de Autonomía de Cataluña o tratarse de una materia que afecta al Reglamento del Parlamento de Cataluña.

a) Analiza, en primer lugar, si el contenido de la proposición de ley, por la materia que pretende modificar y regular, afecta al desarrollo básico de lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, como defiende el demandante en amparo. A su

juicio, el Estatuto de Autonomía reserva a una ley lo relativo a la organización, funcionamiento y toma de acuerdos por parte del gobierno de la Generalitat y considera que es una materia que tiene que ver con el desarrollo básico del estatuto; y es la Ley 13/2008, tal y como se infiere de su disposición final, la que otorga a la regulación de la investidura del presidente el carácter de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Además, la modificación incide sobre el contenido de los arts. 149 y 150 RPC.

Por otra parte, pone de manifiesto que el procedimiento de los arts. 129 y 130 RPC está previsto para tramitar leyes de desarrollo de materias básicas del Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como para la modificación del Reglamento de la cámara. Además, destaca que las especialidades de este procedimiento se enumeraron en las SSTC 224/2016 y 225/2016, de 19 de diciembre y STC 71/2017, de 5 de junio. Y que, conforme al art. 130.3 RPC, la modificación de las leyes de desarrollo del contenido básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña no tiene que seguir necesariamente el procedimiento de los arts. 129 y 130 RPC.

A continuación, hace referencia a que la STC 139/2017, de 29 de noviembre, declaró conforme a la Constitución el procedimiento de lectura única del art. 138 RPC siempre que se diera la oportunidad a los grupos parlamentarios de presentar enmiendas en condiciones de igualdad. En este caso, la mesa del Parlamento de Cataluña habilitó un plazo de presentación de enmiendas. Respecto a los requisitos de simplicidad y naturaleza del proyecto que se exigen para la utilización de este procedimiento de lectura única, con cita de la STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5 c), concluye que, en principio, nada impediría la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento de lectura única. Además, a la vista de lo decidido en la precitada STC 185/2016, afirma que la decisión de la mesa de la cámara de tramitar la proposición de ley con urgencia extraordinaria, de acuerdo con el art. 107 RPC, reduciendo los plazos a la mitad, así como habilitando cuatro días para la presentación de enmiendas, dado el contenido de la modificación, no habría alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la cámara.

b) Ahora bien, sentado todo lo anterior, el ministerio fiscal afirma que la incidencia de la proposición de ley sobre el reglamento de la cámara (la regulación de la investidura no presencial del candidato supone una modalidad no prevista en el reglamento que entra en contradicción con la exigencia de la presencia física del candidato propuesto en el debate de investidura) no debió ser obviada al proponer al Pleno la modalidad de tramitación, puesto que el reglamento exige una tramitación específica (arts. 129 y 130 RPC). En este mismo sentido, la mesa debió de tener en cuenta si la tramitación en lectura única era el procedimiento adecuado y procedente, al tratarse de una materia de desarrollo básico del estatuto de autonomía, para cuya tramitación la Ley 13/2008 y el Reglamento de la cámara reenvían a los arts. 129 y 130 RPC. Sin embargo, con un análisis meramente formalista, se limitó a comprobar si se daban los requisitos para la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento de lectura única.

La decisión de la mesa de la cámara de proponer al Pleno de la cámara el procedimiento de lectura única conllevaría la supresión de trámites que buscan el mayor consenso de la cámara en cuanto a la promoción, tramitación y aprobación de la proposición de ley, dado que se trata de materias que la propia ley, que se pretende modificar, califica como materias de desarrollo básico del estatuto y para las cuales el reglamento reserva, por razón de la materia, la tramitación del procedimiento señalado en los arts. 129 y 130 RPC, con las consiguientes especialidades legislativas, frente al procedimiento común, al que se remite, y el de lectura única. El procedimiento elegido ignora, igualmente, el mandato de la disposición final primera del reglamento respecto a la modificación del contenido de los arts. 149 y 150 de este, relativos a la investidura del candidato a la presidencia de la Generalitat.

En consecuencia, según afirma el ministerio fiscal, los acuerdos impugnados desconocen el procedimiento reglamentariamente establecido para la tramitación de la iniciativa legislativa, lo que supone que los demandantes de amparo se verían privados

del procedimiento reglamentariamente previsto y compelidos a intervenir en un procedimiento legislativo inadecuado, que no es el reglamentariamente previsto, y que supone la supresión de una serie de trámites previstos en el procedimiento especial de los arts. 129 y 130 RPC y en el procedimiento legislativo común, restringiendo indebidamente sus facultades de participación en la formación de la voluntad de la cámara, además de haberseles compelido a intervenir en un procedimiento, el propuesto por la mesa de la cámara, que no es el legalmente previsto, lo que supone una restricción y perturbación de las facultades que, como representantes públicos, les asisten en el ejercicio del *ius in officium*, dado que los procedimientos legislativos permiten la realización del derecho fundamental de participación política del art. 23.2 CE.

c) Finalmente, el ministerio fiscal considera que la mesa, al adoptar los acuerdos de 19 y 23 de marzo de 2018, no habría incumplido el ATC 5/2018, de 27 de enero. Y ello porque, a la medida cautelar de suspensión de la investidura del Sr. Puigdemont y Casamajó, se anudan otras medidas que condicionan dicha investidura; además dicha investidura fue dejada sin efecto por el presidente del Parlamento el día 5 de marzo de 2018 («Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 32, de 6 de marzo de 2018), esto es, en fecha anterior a la de los acuerdos que se impugnan; y, aunque es el ATC 68/2018, de 20 de junio, el que deja sin efecto las medidas acordadas por el precedente ATC 5/2018, el motivo es la pérdida sobrevenida de objeto, fundado en que se había dejado sin efecto la resolución de la Presidencia del Parlamento de Cataluña de 22 de enero de 2018.

Por otra parte, el ATC 5/2018 acordó cautelarmente la suspensión de la investidura del Sr. Puigdemont y Casamajó pero nada dijo sobre la investidura en los términos en que se recoge en la proposición de ley, relativa, asimismo, al funcionamiento, organización y atribuciones del gobierno, que nada tiene que ver con el contenido de dicho auto.

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 restablecer a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, interesa de este Tribunal la declaración de la nulidad de los acuerdos de 19 y 23 de marzo de 2018 de la mesa del Parlamento de Cataluña.

7. Por su parte, el letrado del Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado el día 30 de octubre de 2018, formuló sus alegaciones por las que solicitó, o la inadmisión a trámite del recurso o la desestimación del mismo.

Comienza su escrito con la delimitación del objeto y fundamento de este recurso de amparo y, a tal fin, destaca que las objeciones, que se formulan contra el acuerdo de tramitación de la mesa de la cámara, se refieren a la necesidad de haber dado curso a la proposición de ley por el procedimiento establecido en los arts. 129 y 130 RPC; a la afectación de la autonomía parlamentaria de la tramitación por medio de una ley de una materia que se considera propia de la reserva de reglamento parlamentario y al uso inapropiado del procedimiento legislativo en lectura única.

A partir de dicha delimitación del recurso, alega lo siguiente:

(i) Se considera que ha de ser inadmitido el recurso de amparo en toda la parte del mismo que sustenta la vulneración del derecho del art. 23 CE por la tramitación de la proposición de ley en lectura única. Conforme al art. 138 RPC la tramitación en lectura única se propone por la mesa de la cámara, oída la junta de portavoces, pero ha de ser acordada por el Pleno. Por lo tanto, el objeto del recurso de amparo es una propuesta que no puede vulnerar el derecho fundamental contenido en el art. 23.2 CE.

(ii) El recurso se fundamenta, asimismo, en que la proposición de ley incide sobre una materia propia del reglamento de la cámara. Sin embargo, dicho motivo no fue alegado en la solicitud de reconsideración formulada por los diputados ahora recurrentes en amparo. En la misma se hace referencia a una eventual inconstitucionalidad material de la proposición de ley, a cuyo efecto se reclama que sea inadmitida a trámite apelando a la jurisprudencia constitucional que reconoce a las mesas parlamentarias la facultad de

rechazar las iniciativas cuya inconstitucionalidad se revele palmaria y evidente. Ahora bien, en dicho escrito no se hace referencia a la vulneración de los derechos parlamentarios de los recurrentes porque la proposición hubiera debido ser objeto de tramitación, en su caso, como reforma del reglamento, de acuerdo con la disposición final primera y los arts. 129 y 130 RPC. En la medida en que no se formuló dicha alegación en el escrito de reconsideración no puede formularse *ex novo* en la demanda de amparo. Los recurrentes tenían que cumplir con la carga previa de alegar este motivo ante la mesa, sin que puedan ahora plantearla como un motivo nuevo y autónomo en el presente recurso de amparo.

En cuanto al fondo del asunto se alega lo siguiente:

(i) Los arts. 129 y 130 RPC no establecen un único procedimiento para tramitar las iniciativas de leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El letrado del Parlamento de Cataluña parte de la idea de que la proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008 debe ser considerada como ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ya que así se desprende de la consideración que ya tiene la ley que pretende modificar y de la conexión con los arts. 62.2, 67.4 y 68.3 EAC. Sin embargo, el procedimiento previsto en los arts. 129 y 130 RPC no es el único procedimiento posible para la tramitación de este tipo de proposiciones de ley. Lo único que ha de cumplirse es el requisito material exigido por el art. 130 RPC, de que la aprobación de las leyes de desarrollo básico necesita el voto favorable de la mayoría absoluta del pleno de la cámara, en una votación final sobre el conjunto del texto. Requisito cuya concurrencia no es objeto de discusión en este caso.

(ii) El acuerdo de la mesa impugnado no vulnera el principio de autonomía parlamentaria. Aunque no se mencione expresamente en el recurso, entiende que este problema se produciría en la parte de la proposición de ley que permite que el debate de investidura se pueda celebrar sin la presencia o la intervención del candidato (art. 1 de la proposición de ley que modifica el apartado tercero del art. 4 de la Ley 13/2008). A su entender, no hay una reserva material absoluta a favor del reglamento parlamentario de todo aquello que tenga que ver con los ámbitos sobre los que se proyecta la autonomía parlamentaria según el art. 58 EAC. La colaboración entre ley y reglamento parlamentario en aspectos que inciden sobre el funcionamiento del Parlamento se da de manera especialmente intensa en el ámbito de las relaciones institucionales, siendo ejemplo de ello las relaciones entre el presidente de la Generalitat y el Parlamento. Los arts. 149 y 150 RPC regulan el procedimiento de investidura del presidente o presidenta de la Generalitat, pero el art. 4 de la Ley 13/2008, antes de su reforma, ya regulaba muchas cuestiones relacionadas con este procedimiento. La proposición de ley ha incidido en ella modificando el apartado tercero del art. 4, pero no de un modo que pueda considerarse que ha alterado significativamente la colaboración ya existente entre el reglamento parlamentario y la ley sobre la regulación de esta materia.

Asimismo, pone de manifiesto que el único efecto de seguir el procedimiento parlamentario de los arts. 129 y 130 RPC, al que se remite la disposición final primera, era la necesidad de aprobar la proposición de ley por mayoría absoluta.

Finalmente, se aduce que, en todo caso, no se vulneró el *ius in officium* de los recurrentes, porque, tanto la ley como el reglamento, son dos normas que emanan del Parlamento, por lo que los recurrentes, en su condición de diputados, no han visto menoscabados sus derechos básicos de intervención en el debate, de presentación de enmiendas y de voto, al haber tenido la ocasión de ejercerlos durante la tramitación de la proposición de ley.

(iii) El procedimiento legislativo de lectura única podía ser utilizado para la tramitación de la proposición de ley. El art. 138 RPC no excluye de su aplicación a las leyes de desarrollo básico del estatuto. Esta conclusión tampoco se desprende de la regulación de estas leyes contenida en el art. 62.2 EAC, que lo único que exige es el voto favorable de la mayoría absoluta del pleno, en una votación final sobre el conjunto del texto, lo que no es incompatible con el procedimiento de lectura única. Se hace

referencia a la doctrina constitucional sobre este procedimiento (cita SSTC 49/2008, de 9 de abril, FJ 15; 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4; 185/2016, FJ 5, o 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5) y especialmente, a la STC 139/2017, de 29 de noviembre, sobre el art. 138 RPC, que exigió el trámite de presentación de enmiendas. Requisito que, en todo caso, se estableció en el acuerdo al que se refiere el presente recurso de amparo.

Destaca, además, la doctrina constitucional que ha declarado que no le es dado al Tribunal «reemplazar la voluntad y el criterio de oportunidad» adoptado por las mesas de las cámaras para proponer la tramitación por el procedimiento en lectura única, ni la del Pleno para adoptar dicha decisión (por todas, STC 215/2016, FJ 5).

(iv) Finalmente, se alega que el recurso de amparo no puede ser utilizado como instrumento de control de la constitucionalidad de las leyes. Se descarta la alegación del recurrente de que la mesa hubiera admitido una iniciativa manifiestamente inconstitucional, por considerar que una cosa es que la mesa hubiera tenido argumentos para su inadmisión y otra que la admisión haya vulnerado el art. 23 CE.

8. Por providencia de 11 de julio de 2019, se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Pretensiones de las partes.

Como se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, la cuestión suscitada en el presente recurso de amparo se centra en determinar si los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 19 y 23 de marzo de 2018, que, respectivamente, acordaron, el primero tramitar por la vía del procedimiento de urgencia, y en lectura única, la proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, y el segundo desestimar la solicitud de reconsideración formulada por el grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar contra el anterior, han vulnerado el ejercicio de facultades que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria de los diputados demandantes (art. 23.2 CE).

Los diputados recurrentes, todos ellos miembros del grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña, denuncian la vulneración del *ius in officium* propio del cargo de parlamentario, protegido por el art. 23.2 CE, porque entienden, en los términos que se han expuesto en los antecedentes, que dichos acuerdos de la mesa prescindieron de la tramitación parlamentaria prevista en el Reglamento del Parlamento de Cataluña (en adelante, RPC), por varias razones: (i) porque la proposición de ley era de desarrollo básico del estatuto de autonomía, lo que determinaba su tramitación por el procedimiento previsto en los arts. 129 y 130 RPC; (ii) porque la iniciativa pretendía regular, asimismo, aspectos de una materia reservada al Reglamento del Parlamento, por lo que se vulneraba la autonomía parlamentaria y debería haberse tramitado, en cuanto a estos contenidos, como una reforma del mismo, mediante el procedimiento previsto en los arts. 129 y 130 RPC y (iii) porque la iniciativa no cumplía las condiciones que el propio Reglamento del Parlamento establece para tramitarla por el procedimiento de lectura única, dado que ni la naturaleza de la proposición de ley lo aconsejaba, ni tampoco su formulación era tan simple que lo permitiese. A ello añaden que la mesa debería haber inadmitido la iniciativa porque su inconstitucionalidad era palmaria y evidente y porque la admisión de la misma contrariaba el ATC 5/2018, de 27 de enero.

El letrado del Parlamento de Cataluña solicita la inadmisión del recurso y, en su defecto, su desestimación porque, aunque la iniciativa era una ley de desarrollo básico del estatuto de autonomía, solo era necesaria su aprobación por mayoría absoluta del Pleno de la cámara. Además, se trata de una materia en la que colaboran la ley y el reglamento, por lo que no se vulnera la autonomía parlamentaria, ni se perturban las facultades de los diputados que intervienen, tanto en la aprobación de la ley como en la modificación del reglamento de la cámara. Finalmente, a su entender y en los términos

que se recogen en los antecedentes, la mesa no podía inadmitir la iniciativa por su contenido.

El ministerio fiscal, a su vez, interesa la estimación del recurso porque entiende que los acuerdos impugnados desconocieron el procedimiento reglamentariamente establecido para la tramitación de la iniciativa legislativa, lo que supuso la supresión de una serie de trámites previstos en el procedimiento especial de los arts. 129 y 130 RPC y en el procedimiento legislativo común, restringiendo por ello indebidamente las facultades de participación de los diputados recurrentes en la formación de la voluntad de la cámara.

2. Delimitación del objeto del recurso.

La cuestión suscitada en el presente recurso de amparo consiste en determinar si los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de tramitar por la vía del procedimiento de urgencia y, en lectura única, la proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, vulneraron el *ius in officium* de los diputados recurrentes (art. 23.2 CE).

En su análisis, se ha de tener en cuenta que dichos acuerdos formaron parte del procedimiento parlamentario seguido para la tramitación y final aprobación de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, y sobre la que este Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en la STC 45/2019, de 27 de marzo. Esta sentencia estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la citada ley y dio respuesta a varias alegaciones de naturaleza formal al procedimiento parlamentario seguido para su aprobación, en los términos a los que posteriormente se hará referencia.

En el examen de las vulneraciones aducidas por los recurrentes en amparo se ha de tener en cuenta dicha resolución, aunque la misma se haya dictado en un recurso de inconstitucionalidad, ya que ello no es obstáculo para la aplicación de dicho pronunciamiento a la resolución del presente recurso, como se ha afirmado en sentencias anteriores (SSTC 10/2018, de 5 de marzo, FJ 4; 27/2018, de 5 de marzo, FJ 4; 41/2019, de 27 de marzo, FJ 3, y 42/2019, de 27 de marzo, FJ 3). En consecuencia, la argumentación recogida por la STC 45/2019, en relación con los vicios procedimentales en los que, según se alegó, incurrió el Parlamento de Cataluña al aprobar la Ley 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, tiene una conexión directa con el presente recurso de amparo.

3. Doctrina constitucional sobre el derecho fundamental del art. 23 CE.

Para la resolución del presente recurso de amparo, resulta, asimismo, procedente traer a colación la doctrina constitucional sobre el derecho fundamental invocado. Además, dado que las vulneraciones aducidas se atribuyen a acuerdos dictados por la mesa del Parlamento de Cataluña en el ejercicio de las funciones que le corresponden de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, hemos de referirnos, asimismo, a la doctrina constitucional sobre el alcance del ejercicio de dichas funciones por las mesas de las cámaras.

(i) Nuestra doctrina ha afirmado reiteradamente que el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal que corresponde establecer a los reglamentos parlamentarios. Si bien, «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» [por todas, STC 47/2018, FJ 3 b)].

Así, como ha señalado este Tribunal, el derecho de los parlamentarios a ejercer su cargo público (art. 23.2 CE) y el correlativo derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), pueden resultar vulnerados si no se respetan las normas ordenadoras de los procedimientos parlamentarios y tales normas inciden en aspectos que forman parte del núcleo de la función representativa (en este sentido, STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 6, y, entre otras, SSTC 41/2019 y 42/2019, ambas de 27 de marzo, FF JJ 4).

Atendiendo a que los acuerdos objeto de este recurso de amparo han sido adoptados en el curso de un procedimiento que culminó con la aprobación de una ley, ha de reiterarse, asimismo, que la participación de los miembros de las cámaras parlamentarias en el ejercicio de la función legislativa constituye «una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante» (entre otras, SSTC 139/2018, de 17 de diciembre, FJ 4, y 17/2019, de 11 de febrero, FJ 2 y las allí citadas).

En este sentido, los derechos fundamentales contenidos en el art. 23.1 y 23.2 CE, estrechamente relacionados, «podrían resultar vulnerados en el caso de que se hubiera incurrido en infracciones de los reglamentos de las cámaras, o de otras normas ordenadoras de los procedimientos parlamentarios, que hubieran afectado al núcleo de la función de los representantes políticos, núcleo del que forma parte, desde luego, el ejercicio de la función legislativa (por todas, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4, y 57/2011, de 3 de mayo, FJ 2)» [SSTC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 6 a); 10/2018, FJ 4; 27/2018, FJ 4; 41/2019, FJ 4, y 42/2019, FJ 4].

(ii) Entre las funciones de la mesa del Parlamento de Cataluña se encuentran las de calificar, de conformidad con el reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, declarar su admisión o inadmisión a trámite, así como decidir su tramitación [art. 37.3 d) y e), RPC]. El control que la mesa ejerce sobre los escritos y documentos presentados es, esencialmente, el del examen de la viabilidad formal de tales propuestas, que excluye cualquier tipo de juicio de oportunidad. Ahora bien, un control de esta naturaleza por parte de la mesa de la cámara puede, asimismo, incluir una verificación, en los términos a los que posteriormente nos referiremos (FJ 6), de la conformidad a derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido.

Igualmente, 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, de 3 de noviembre, FJ 5 c)] (STC 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 4)» [STC 47/2018, de 26 de abril, FJ 4].

4. Autonomía parlamentaria e *ius in officium*.

En el presente recurso de amparo se discute, en consecuencia, el ejercicio de la función de calificación, admisión y tramitación de la iniciativa legislativa que realizó la mesa del Parlamento de Cataluña y que se plasmó en los acuerdos de 19 y 23 de marzo de 2018, que, a juicio de los recurrentes, vulneró el art. 23.2 CE, por los diferentes motivos que se han expuesto con anterioridad y que analizaremos sucesivamente.

La primera cuestión que vamos a abordar es si, como alega la demanda, dichos acuerdos de la mesa de la cámara catalana vulneraron la autonomía parlamentaria y el *ius in officium* de los diputados recurrentes porque la proposición de ley regulaba una materia reservada al reglamento de la cámara y debería haberse tramitado como una reforma del reglamento por el procedimiento previsto en los arts. 129 y 130 RPC, a los que se remite la disposición final primera RPC.

(i) Al respecto, el letrado del Parlamento de Cataluña alega, previamente, que este motivo de la demanda no fue aducido en la solicitud de reconsideración formulada por

los ahora recurrentes en amparo ante la mesa del Parlamento de Cataluña, por lo que, a su juicio, el Tribunal Constitucional no puede entrar en el enjuiciamiento de dicha alegación. Sin embargo, esta objeción no puede ser aceptada.

Como este Tribunal declaró en la STC 33/2010, de 19 de julio, FJ 2, la doctrina constitucional exige «que se agoten previamente, y siempre que existan, las vías intraparlamentarias de impugnación (SSTC 136/1989, de 19 de julio, 125/1990, de 5 de julio, y 121/1997, de 1 de julio, y AATC 241/1984, de 11 de abril, 296/1985, de 8 de mayo, 219/1989, de 27 de abril, 570/1989, de 27 de noviembre, y 334/1993, de 10 de noviembre)», poniendo de relieve que «la exigencia de haber agotado las instancias internas parlamentarias es, conforme a nuestra jurisprudencia, una exigencia derivada del principio de subsidiariedad y del debido respeto a la autonomía parlamentaria, de tal manera que no cabe recabar el amparo de este Tribunal Constitucional si la lesión pudo ser remediada mediante procedimientos parlamentarios que no se hayan utilizado».

Pues bien, este requisito fue cumplimentado por los ahora recurrentes, que formularon el día 20 de marzo de 2018 solicitud de reconsideración frente al acuerdo de 19 de marzo, tal y como hemos recogido en los antecedentes. En dicha solicitud de reconsideración se aducía ya la vulneración del art. 23.2 CE por el acuerdo de la mesa de 19 de marzo y, aunque no se desarrolló el motivo, sí se hizo referencia al concreto procedimiento por el que la mesa había decidido la tramitación de la iniciativa, de conformidad con la solicitud del grupo parlamentario proponente de la misma. En el acuerdo de la mesa del Parlamento de 23 de marzo, por la que resultó desestimada aquella solicitud de reconsideración, se afirmaba que la tramitación en lectura única era posible, dada la naturaleza de la iniciativa.

Precisamente, es la elección por la mesa de la cámara del procedimiento legislativo para la tramitación de la proposición de ley lo que se cuestiona en el presente recurso de amparo. La demanda no hace sino desarrollar la argumentación esbozada en la solicitud de reconsideración respecto a la tramitación de la iniciativa que, en los acuerdos de 19 y 23 de marzo de 2018, decidió la mesa, entendiendo que no se podía seguir dicho procedimiento, porque debía de tramitarse conforme al procedimiento legislativo previsto en los arts. 129 y 130 RPC: por una parte, porque la ley regulaba una materia que afecta a la reserva del reglamento del parlamento y la modificación del mismo sigue dicho procedimiento, según la disposición final primera RPC, y, de otra parte, porque la ley también disponía sobre cuestiones que determinaban que la iniciativa era una proposición de ley de desarrollo básico del estatuto de autonomía (EAC), por lo que debía tramitarse por el procedimiento previsto en los arts. 129 y 130 RPC.

De acuerdo con lo anterior, debemos desestimar el óbice planteado por el letrado del Parlamento de Cataluña.

(ii) En segundo lugar, en lo que atañe a la queja de los recurrentes relativa a que los acuerdos impugnados habrían vulnerado su derecho del art. 23.2 CE porque la proposición de ley calificada y admitida a trámite constituía una infracción de la reserva del reglamento de la cámara catalana, al regular una materia que tendría que haber sido tramitada como una reforma del mismo, de conformidad con el procedimiento previsto en los arts. 129 y 130 RPC (disposición final primera RPC), tampoco puede ser acogida.

Para dar respuesta a esta pretensión debemos partir, y así lo destaca la demanda, de que el art. 58 EAC reconoce expresamente la autonomía parlamentaria y dispone, entre otras previsiones, que «el Parlamento goza de autonomía organizativa, financiera, administrativa y disciplinaria» y que «el Parlamento elabora y aprueba su reglamento, su presupuesto y fija el estatuto del personal que de él depende».

Como puso de relieve la STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 15, «nuestra jurisprudencia siempre ha relacionado la autonomía reglamentaria de las cámaras con la propia autonomía parlamentaria (por todas, STC 234/2000, de 10 de octubre, FJ 12)». En el ejercicio de la autonomía reglamentaria que la Constitución reserva a las cámaras (art. 72 CE) les corresponde «una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas» (SSTC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2, y 49/2008, de 9 de abril, FJ 15), para articular las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno

(SSTC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12; 49/2008, de 9 de abril, FJ 15, y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6) [STC 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 3, reiterado en la STC 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 10].

El art. 59 EAC, por su parte, relativo a la organización y funcionamiento del Parlamento, determina que el reglamento del Parlamento regula la elección y funciones de su presidente y de la mesa (apartado primero), así como «los derechos y los deberes de los diputados, los requisitos para la formación de grupos parlamentarios, la intervención de éstos en el ejercicio de las funciones parlamentarias y las atribuciones de la Junta de portavoces». No contempla, sin embargo dicho precepto estatutario, frente a lo que se sostiene en la demanda de amparo, una reserva *in toto* a favor del reglamento de la cámara para regular la investidura del presidente de la Generalitat.

Al contrario, la elección del presidente de la Generalitat, al que expresamente se refiere el art. 67 EAC, es una materia que, en la Comunidad Autónoma de Cataluña como en otras comunidades autónomas en sus respectivos sistemas de fuentes, se ha regulado, tanto en el reglamento del Parlamento (arts. 149 y 150) como en la ley reguladora de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno. El título I de esta ley, en su redacción original, ya regulaba la elección del presidente de la Generalitat, estableciendo en su art. 4 el plazo para que el presidente del Parlamento propusiera al Pleno el candidato a la presidencia de la Generalitat. Contenía, asimismo, una serie de previsiones respecto a la celebración de la sesión de investidura, como las relativas a la presentación por el candidato propuesto del programa de Gobierno ante el Pleno de la cámara; a la celebración del debate y posterior votación; a la mayoría requerida en esta primera votación para obtener la confianza de la cámara; a la celebración de un segundo debate y una segunda votación, si no hubiera prosperado la investidura en la primera votación; a la mayoría requerida en esta segunda votación para alcanzar la investidura; y, en fin, a la tramitación de nuevas propuestas, si el candidato no hubiera resultado elegido en la segunda votación (art. 4, apartados segundo, tercero y cuarto).

Así pues, ya en la redacción anterior a la Ley 2/2018, la ley de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno regulaba aspectos, incluso procedimentales, de la investidura del presidente de la Generalitat, que el art. 1 de la proposición de ley, cuya calificación, admisión a trámite y tramitación constituye el objeto de este recurso de amparo, pretendía modificar. En efecto, la citada proposición de ley introducía, en lo que ahora interesa, un nuevo párrafo en el apartado segundo del art. 4 de la Ley 13/2008, al objeto de contemplar la posibilidad de que el Pleno de la cámara pudiera autorizar, por mayoría absoluta, en caso de ausencia, enfermedad o impedimento del candidato, que el debate de investidura se celebrase sin la presencia o la intervención de éste, que podía, en tales supuestos, presentar el programa de gobierno y solicitar la confianza de la cámara por escrito o por cualquier otro medio previsto en el reglamento.

De modo que, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, como en otras comunidades autónomas, la investidura del presidente de la Generalitat es una materia objeto de regulación, tanto por la ley de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, como por el reglamento del Parlamento, existiendo, por lo tanto, una colaboración inter normativa entre ambas fuentes en su regulación. Como hemos puesto de relieve con anterioridad, el art. 59 EAC no contiene expresamente una reserva a favor del reglamento parlamentario para regular la investidura del presidente de la Generalitat, salvo para prever «la intervención de [los diputados y de los grupos parlamentarios] en el ejercicio de las funciones parlamentarias» en el procedimiento de elección del presidente de la Generalitat (art. 59 EAC).

Desde esta perspectiva y, en lo que afecta a la tramitación de la iniciativa ahora discutida, no puede entenderse, por tanto, que la proposición de ley, que tenía por objeto la modificación parcial de la regulación de la elección del presidente de la Generalitat, se refiriera a una materia reservada *in toto* al reglamento de la cámara, como sostienen los demandantes de amparo, aunque esta norma reglamentaria participe, junto con la ley, en su tratamiento normativo. En consecuencia, desde el control que corresponde a este Tribunal Constitucional de los actos de la mesa de la cámara, se puede concluir que no

se vulneró la reserva de reglamento parlamentario, ex art. 59 EAC y, por tanto, ha faltado el primer presupuesto, que no el único, para apreciar la vulneración del *ius in officium* de los recurrentes, toda vez que, para que, eventualmente, ésta se hubiera producido, habría sido necesaria la concurrencia, no sólo de la infracción de la norma reglamentaria, sino también que tal infracción hubiera incidido en el contenido esencial del derecho de participación política de los recurrentes.

En consecuencia, debemos desestimar el recurso de amparo por este motivo.

5. La elección del procedimiento legislativo por la mesa del Parlamento y su eventual afectación al derecho del art. 23 CE.

A continuación, debemos analizar si la mesa del Parlamento de Cataluña, al acordar la tramitación por el procedimiento de lectura única y de urgencia extraordinaria, vulneró el derecho de los recurrentes reconocido en el art. 23.2 CE, en cuanto que hubo prescindido del procedimiento previsto en los arts. 129 y 130 RPC, para tramitar la modificación contenida en la proposición de ley, que, en el entender de los recurrentes, se refería a cuestiones básicas de desarrollo del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Esta cuestión se resolvió en la STC 45/2019, FJ 5 A), en la que, respecto a los mismos motivos que se alegan en el presente recurso de amparo, se afirmó lo siguiente:

«a) [...] el procedimiento legislativo seguido para la modificación de la Ley 13/2008 ha sido el previsto en el art. 138 RPC ("tramitación de las iniciativas legislativas en lectura única"), [...] En la STC 139/2017, de 29 de noviembre, se ha enjuiciado dicho precepto reglamentario, llegando a la conclusión de que es conforme a la Constitución si se interpreta en el sentido de que su silencio en torno al trámite de enmiendas no significa que lo excluya, dado que es una fase preceptiva y necesaria del procedimiento legislativo (FJ 8).

b) En cuanto a la naturaleza del texto normativo o la simplicidad de su formulación que exige el art. 138 RPC, al enjuiciar este precepto, este Tribunal ha mantenido que "ni la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo, ni su repercusión pública, ni su complejidad material, ni, en fin, la existencia de una variedad de criterios técnicos ni políticos sobre el mismo son incompatibles con la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional. Asimismo, hemos referido la simplicidad de la formulación de la iniciativa legislativa no a su especial relevancia o trascendencia en el ordenamiento jurídico, sino a la comprensión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje" [STC 139/2017, FJ 7, con cita de las SSTC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10; 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3 c); 185/2016, FJ 5 c), y 215/2016, FJ 5 c)].

A la vista de la citada doctrina y del contenido del precepto impugnado no cabe entender vulnerado el art. 23.2 CE, ni tampoco el art. 138 RPC, por el hecho de que se haya aprobado mediante el procedimiento legislativo de lectura única, pues (i) en lo que se refiere a su contenido, el precepto se limita a incorporar cuatro nuevos apartados al art. 35 de la Ley 13/2008 para equiparar las reuniones a distancia con las reuniones presenciales del Gobierno de la Generalitat; (ii) se ha cumplido con el trámite de enmiendas, tanto a la totalidad como al articulado; (iii) se han respetado las demás garantías de procedimiento previstas en el art. 138 RPC, en particular las relativas a la iniciativa para optar por este tipo de procedimiento, y (iv) la ley ha sido aprobada por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto de la misma, tal y como se prevé para las «leyes de desarrollo básico del Estatuto» en el art. 130.1 RPC. Por tanto, la tramitación de la modificación del art. 35 de Ley 13/2008 se ha ajustado a la doctrina constitucional aplicable».

En aplicación de la doctrina sentada en la citada STC 45/2019, FJ 5 A), debemos también descartar, ahora, la vulneración del art. 23.2 CE por los acuerdos de la mesa de la cámara objeto del presente recurso de amparo, en los que acordó la tramitación de la proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno.

6. Funciones de calificación y admisión de iniciativas legislativas por parte de la mesa del Parlamento.

La siguiente cuestión que se nos suscita es, tal y como se expone en la demanda, si la mesa del Parlamento de Cataluña debería haber inadmitido la proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, en aplicación de la doctrina sentada en la STC 95/1994, de 21 de marzo, FJ 4, puesto que, en opinión de los recurrentes, la inconstitucionalidad de la iniciativa era palmaria y evidente.

a) Para dar respuesta a esta cuestión resulta necesario traer a colación nuestra doctrina sobre el alcance de las facultades de las mesas de las cámaras en el ejercicio de sus funciones de calificación y admisión a trámite. Este Tribunal Constitucional ha afirmado 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» (SSTC 47/2018, FJ 5).

En el mismo sentido, este Tribunal ha declarado que «en aquellos supuestos en los que la mesa admita a trámite una iniciativa esta decisión no podrá, en principio, considerarse lesiva del derecho *ius in officium* de los parlamentarios aunque incurra en evidentes infracciones constitucionales (SSTC 107/2016, FJ 3; 108/2016, FJ 3, y 109/2016, FJ 4), pues, por manifiestas que sean las vulneraciones de la Constitución que pueda contener, su admisión a trámite ni impide a los parlamentarios el ejercicio de su cargo público ni conlleva una restricción del mismo, ya que, como regla general, la inconstitucionalidad de la iniciativa admitida a trámite no incide en el ejercicio de sus funciones representativas» (STC 46/2018, de 26 de abril, FJ 4).

De acuerdo con la referida doctrina, no puede afirmarse que se haya vulnerado el derecho de los recurrentes contenido en el art. 23.2 CE, por el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña, que admitió a trámite la proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno.

b) Cuestión distinta es que la decisión de la mesa de admitir a trámite una proposición de ley constituya un incumplimiento manifiesto de lo ordenado por el Tribunal Constitucional.

En el presente caso, la demanda aduce que la proposición de ley era contraria a lo prescrito en el ATC 5/2018, de 27 de enero, que dictó este Tribunal en el proceso constitucional en el que fueron impugnadas las decisiones del Presidente del Parlamento de Cataluña que acordaron designar a don Carles Puigdemont i Casamajó candidato a

Presidente del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y convocar sesión plenaria el día 30 de enero de 2018 para proceder a su investidura. En dicho Auto, este Tribunal adoptó la «medida cautelar consistente en la suspensión de cualquier sesión de investidura que no sea presencial y que no cumpla las siguientes condiciones: (a) No podrá celebrarse el debate y la votación de investidura del diputado don Carles Puigdemont i Casamajó como candidato a Presidente de la Generalitat a través de medios telemáticos ni por sustitución por otro parlamentario. (b) No podrá procederse a la investidura del candidato sin la pertinente autorización judicial, aunque comparezca personalmente en la cámara, si está vigente una orden judicial de busca y captura e ingreso en prisión. (c) Los miembros de la cámara sobre los que pese una orden judicial de busca y captura e ingreso en prisión no podrán delegar el voto en otros parlamentarios».

Para resolver esta cuestión debemos remitirnos a lo que ya afirmamos en las SSTC 46/2018 y 47/2018, ambas de 26 de abril, FFJJ 5 y 6, respecto a los supuestos en los que la decisión de la mesa de un parlamento por la que se haya acordado la admisión a trámite de una iniciativa constituya un incumplimiento manifiesto de lo ordenado por el Tribunal Constitucional (art. 9.1 CE y 87.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC). De acuerdo con lo afirmado en la STC 46/2018, FJ 6, «lo determinante a estos efectos es que la decisión de admitirla a trámite conlleve incumplir lo decidido por el Tribunal y que la Mesa sea consciente de que al tramitarla puede estar incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por este Tribunal. Por ello, para que pueda considerarse que existe este incumplimiento es preciso que la mesa tramite la iniciativa a sabiendas de que existe una resolución de este Tribunal que le impide darle curso. Así sucede, entre otros supuestos, en los casos en los que la resolución contenga una expresa decisión de la que se derive esa consecuencia (por ejemplo, traiga causa de un acto o una norma cuya eficacia se encuentre suspendida al amparo del art. 161.2 CE o infrinja una medida cautelar o cualquier otro pronunciamiento que este Tribunal haya podido adoptar en el ejercicio de su jurisdicción)». Por su parte, en la STC 47/2018, FJ 5, se hizo referencia a la existencia de «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».

En el caso ahora analizado no concurren las circunstancias a las que se refirieron las referidas sentencias ya que lo que el Tribunal Constitucional prohibió en el ATC 5/2018 fue la celebración de una sesión de investidura de un candidato determinado en la que concudiesen las circunstancias arriba reseñadas. Y la decisión de la mesa de la cámara, en los acuerdos objeto del presente recurso de amparo, se refería a una iniciativa legislativa de modificación de la ley de la presidencia y el Gobierno de la Generalitat, no a una propuesta de investidura en los términos prohibidos por el Tribunal Constitucional.

En consecuencia, tal y como afirma el ministerio fiscal, no podemos entender que los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña, de 19 y 23 de marzo de 2018, hayan constituido un incumplimiento manifiesto de lo ordenado por el Tribunal Constitucional en el ATC 5/2018. No existe, pues, una infracción del deber de acatar lo resuelto por el Tribunal Constitucional (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC) y no resultó vulnerado tampoco el *ius in officium* de los diputados recurrentes. Por ello debemos, asimismo, desestimar el presente recurso de amparo por este motivo.

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 la demanda de amparo presentada por diputados del grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a quince de julio de dos mil diecinueve.—Encarnación Roca Trías.—
Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano
Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.