

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 6612** *Sala Segunda. Sentencia 66/2021, de 15 de marzo de 2021. Recurso de amparo 980-2020. Promovido por don Carlos Carrizosa Torres y otros diputados del Grupo Parlamentario Ciudadans en el Parlamento de Cataluña en relación con diversas resoluciones y actos de la presidencia de la cámara. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio del cargo público representativo: discrepancias jurídicas acerca del titular de la presidencia de la Generalitat de Cataluña que no perturban las funciones representativas de los parlamentarios.*

ECLI:ES:TC:2021:66

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Encarnación Roca Trías, presidenta, y los magistrados 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. 980-2020, promovido por don Carlos Carrizosa Torres, doña Lorena Roldán Suárez, don Joan García González, doña Laura Vilchez Sánchez, doña Sonia Sierra Infante, don Ignacio Martín Blasco, doña Marina Bravo Sobrino, doña Noemí de la Calle Sifré, don Jorge Soler González, don Matías Alonso Ruiz, don Juan María Castel Sucarrat, doña Susana Beltrán García, doña Carmen de Rivera Pla, don Francisco Javier Domínguez Serrano, don Antonio Espinosa Cerrato, don David Mejía Ayra, don Javier Rivas Escamilla, don Alfonso Sánchez Fisac, don Carlos Sánchez Martín, don Sergio Sanz Jiménez, doña Elisabeth Valencia Mimbbrero, don Martín Eusebio Barra López, doña Blanca Navarro Pacheco, don José María Cano Navarro, doña María Francisca Valle Fuentes, doña Munia Fernández-Jordán Celorio, don Dimas Grajera Velaz, don Manuel Rodríguez de L'Hotellerie De Fallois, don Héctor Amelló Montiu, doña María del Camino Fernández Riol, don David Bertrán Román y doña Maialen Fernández Cabezas, representados por el procurador de los tribunales don José Luis García Guardia, contra: (i) los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 14 y de 27 de enero de 2020 que «rechazan implícitamente constatar la incapacidad de don Joaquim Torra i Pla para seguir ostentando el cargo de presidente de la Generalitat a raíz de la concurrencia en el mismo de la causa de inelegibilidad sobrevenida prevista en la letra b) del apartado segundo del artículo 6 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) al haber sido condenado por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en fecha 23 [debe decir 19] de diciembre de 2019»; (ii) la «decisión del presidente del Parlamento de Cataluña de perturbar ilegítimamente al grupo parlamentario Ciudadans», en el ejercicio de la función de control e impulso de la acción del Gobierno de la Generalitat, al obligar a dirigir las preguntas de control «a una persona carente de capacidad jurídica para ostentar dicho cargo de presidente de la Generalitat y, por tanto, de ser representante del Gobierno de la Generalitat en las sesiones plenarios del Parlamento de Cataluña»; y (iii) la «concreta aplicación de dicha decisión durante la sesión número 49 del pleno del Parlamento de Cataluña de los días 11, 12 y 13 de febrero de 2020». Han comparecido y formulado

alegaciones el letrado del Parlamento de Cataluña y don José Luis García Guardia, en representación de los recurrentes. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narvárez Rodríguez.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito, que tuvo entrada en el registro de este tribunal el día 14 de febrero de 2020, el procurador de los tribunales don José Luis García Guardia, en nombre y representación de las personas anteriormente mencionadas, todos ellos diputados y diputadas del grupo parlamentario Ciutadans en el Parlamento de Cataluña, interpuso recurso de amparo contra los actos citados en el encabezamiento, por vulneración del *ius in officium* del art. 23.2 CE.

2. El recurso de amparo, en lo que ahora es de interés, trae causa de los siguientes hechos:

a) En fecha 19 de diciembre de 2019, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia, recaída en el procedimiento abreviado núm. 1-2019, por la que condenó a don Joaquim Torra i Pla, diputado en el Parlamento de Cataluña y presidente de la Generalitat, como autor responsable de un delito de desobediencia cometido por autoridad del art. 410.1 del Código penal, a las penas de multa de diez meses, con cuota diaria de 100 €, y de inhabilitación especial para el ejercicio de cargos públicos electivos, de ámbito local, autonómico, estatal o europeo, así como para el desempeño de funciones de gobierno en instituciones locales, autonómicas o del Estado por tiempo de un año y seis meses.

Dicha resolución fue confirmada por la sentencia núm. 477/2020, de 28 de septiembre, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, por la que se desestimó el recurso de casación formalizado contra la anterior.

b) Asimismo, la Junta Electoral Central, revocando un acuerdo previo de la Junta Electoral Provincial de Barcelona, dictó el acuerdo núm. 2/2020, de 3 de enero, por el que decidió que: (i) concurría en el señor Torra i Pla la causa de inelegibilidad sobrevenida establecida en el art. 6.2 b) LOREG; (ii) dejó sin efecto su credencial de diputado en el Parlamento de Cataluña, y (iii) ordenó a la Junta Electoral Provincial de Barcelona que, de modo inmediato, declarase la vacante como diputado del señor Torra i Pla, expidiendo la oportuna credencial al siguiente candidato de la lista de Junts per Catalunya en las elecciones celebradas el día 21 de diciembre de 2017.

Lo decidido por el acuerdo 2/2020 de la Junta Electoral Central se llevó a efecto por nuevo acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Barcelona de 10 de enero de 2020, notificado al presidente del Parlamento de Cataluña el día 15 de enero siguiente, que declaró la vacante como diputado del señor Torra i Pla y expidió la nueva credencial al candidato correspondiente.

El citado acuerdo de la Junta Electoral Central fue impugnado mediante recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dando lugar al procedimiento ordinario núm. 8-2020, seguido ante la Sección Cuarta de dicha Sala, actualmente pendiente de sentencia.

c) En el seno del procedimiento ordinario núm. 8-2020, el Tribunal Supremo dictó el auto de 10 de enero de 2020 por el que acordó no haber lugar a la adopción de la medida cautelarisima de suspensión solicitada por la representación del señor Torra i Pla y decidió ordenar que prosiguiera la tramitación del incidente de suspensión, conforme a lo establecido en el art. 131 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, dando traslado por plazo de cinco días a la representación de la Junta Electoral Central y al Ministerio Fiscal para formulación de alegaciones.

Posteriormente, por medio de un nuevo auto de 23 de enero de 2020, la precitada Sección Cuarta acordó no haber lugar a la adopción de la medida cautelar de suspensión de la eficacia del acuerdo núm. 2-2020, de 3 de enero, de la Junta Electoral Central.

d) En paralelo a la tramitación de las anteriores diligencias judiciales, el día 13 de enero de 2020 el grupo parlamentario Ciutadans en el Parlamento de Cataluña solicitó a la mesa de la cámara catalana y al presidente de la misma dar efectividad a la causa de inelegibilidad sobrevenida concurrente en el señor Torra i Pla, que había sido apreciada por la Junta Electoral Central y, a tal fin, interesaba en su escrito (registro núm. 55221) que, haciendo efectiva la pérdida de la condición de diputado del señor Torra i Pla, ya acaecida, con la pérdida, también, de la condición de presidente de la Generalitat de Cataluña, se dispusiera que: (i) se ordenara la inmediata publicación en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» de la pérdida de tales condiciones con efectos desde el mismo día 3 de enero de 2020; (ii) le fuera retirado el escaño asignado en el Parlamento de Cataluña y revocada cualquier delegación de voto, se suspendiera el devengo de derechos económicos y se le retirara cualquier credencial que hubiera ostentado hasta aquel instante; (iii) se comunicara al Pleno del Parlamento de Cataluña la modificación de su composición, que comportaba la pérdida de la condición de diputado del señor Torra i Pla; (iv) se organizara la adquisición de la condición de diputado y el acto de juramento o promesa y toma de posesión de don Ferrán Mascarell i Canalda; (v) se declarase la nulidad de los actos adoptados por el Parlamento de Cataluña a instancia de decisiones del señor Torra i Pla o desde el día 3 de enero de 2020 (convocatoria de la sesión del Pleno del Parlamento y los acuerdos adoptados en la misma); (vi) se comunicase al Consejo de Gobierno de la Generalitat la vacante de la presidencia de la Generalitat, a los efectos del art. 6 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia y del gobierno de la Generalitat (en adelante, la Ley 13/2008); (vii) en cumplimiento del art. 67 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y del art. 4 de la Ley 13/2008, se iniciara el procedimiento de proposición al Pleno del Parlamento, de un nuevo candidato a la presidencia de la Generalitat; (viii) se adoptaran todas las medidas necesarias para que cesara «la usurpación de las funciones de diputado del Parlamento de Cataluña y de presidente de la Generalitat que lleva[ba] realizando el señor Torra i Pla desde, al menos, el día 3 de enero de 2020; y (ix) en definitiva, se adoptaran «todas las medidas adecuadas y necesarias en Derecho para evitar que se siga cometiendo una ilegalidad, a lo que están debidamente obligados tanto la presidencia como la mesa como establece la legalidad parlamentaria».

e) En su sesión núm. 123, celebrada el día 14 de enero de 2020, la mesa del Parlamento de Cataluña analizó la anterior solicitud. En primer lugar, el secretario general expuso el contenido del informe de 13 de enero de 2020 elaborado por los servicios jurídicos de la cámara sobre el contenido y decisión adoptados por el acuerdo núm. 2-2020, de 3 de enero, de la Junta Electoral Central. Dicho informe concluía, en síntesis, que: (i) fuera de un proceso electoral, la administración electoral no es competente para declarar la incompatibilidad de un diputado del Parlamento y (ii) una interpretación sistemática, lógica y gramatical del Estatuto de Autonomía permite afirmar que la pérdida de la condición de diputado no afecta a la continuidad en el cargo de presidente de la Generalitat.

El presidente del Parlamento, a continuación, señaló que las consideraciones jurídicas del citado informe constituían la base del futuro recurso contencioso-administrativo contra el citado acuerdo de la Junta Electoral Central y propuso tratar de forma conjunta las solicitudes recogidas en los escritos que figuraban en el orden del día (el subgrupo Partit Popular de Catalunya había presentado otros dos escritos sobre el mismo asunto que el de Ciutadans).

Al respecto, se sucedieron las intervenciones de los distintos miembros de la mesa, en unos casos para expresar su desacuerdo con el informe de los servicios jurídicos y manifestar que el acuerdo de la Junta Electoral Provincial debía llevarse a efecto mediante la pérdida de la condición de diputado del señor Torra i Pla, lo que para tales intervinientes llevaba consigo también la pérdida del cargo de presidente de la Generalitat. En otros, para solicitar la impugnación del acuerdo de la Junta Electoral Central, por considerarlo radicalmente nulo e ineficaz. La mayoría de la mesa se manifestó a favor del criterio recogido en el informe de los servicios jurídicos por lo que

se decidió: (i) interponer recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de enero de 2020, y (ii) encargar a los servicios jurídicos de la cámara catalana la elaboración del recurso.

f) A la vista del anterior acuerdo de la mesa y del auto de 23 de enero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que denegó la suspensión del acuerdo de la Junta Electoral Central, el grupo parlamentario Ciutadans presentó, en la misma fecha del 23 de enero, un nuevo escrito dirigido a la mesa del Parlamento (registro núm. 56419) en el que, reiterando «la petición de dar íntegro y pleno cumplimiento a las mencionadas resoluciones de la administración electoral», interesaba que se procediera de inmediato a: (i) «hacer efectiva la pérdida de la condición de diputado del señor Torra i Pla ya acaecida y la consiguiente pérdida de la condición de presidente de la Generalitat»; (ii) «retirar el escaño asignado hasta el momento al señor Torra i Pla» y (iii) «organizar el acto de toma de posesión del nuevo diputado de la lista electoral Junts per Catalunya que sustituyera al exdiputado señor Torra i Pla».

g) El día 27 de enero de 2020, el secretario general del Parlamento de Cataluña informó por escrito a la mesa de que, en cumplimiento de lo que un nuevo acuerdo de la Junta Electoral Central le había requerido, procedía a dar instrucciones a los servicios de la cámara para hacer efectiva la pérdida de la condición de diputado del señor Torra i Pla.

h) En la misma fecha del 27 de enero de 2020, en su sesión núm. 125, la mesa del Parlamento trató de forma conjunta los tres puntos del orden del día referidos a: (i) la solicitud de los grupos parlamentarios Ciutadans (registro núm. 56419, antes citada) y Partit Popular de Catalunya (registro núm. 56520) sobre el cumplimiento de las resoluciones de la administración electoral, y (ii) un escrito del secretario general del Parlamento por el que informaba de que había dado instrucciones a los servicios de la cámara para hacer efectiva la pérdida de la condición de diputado del señor Torra i Pla.

En el desarrollo de la sesión, el presidente del Parlamento manifestó que los escritos de los dos grupos parlamentarios citados, aunque dirigidos formalmente a la mesa, en la práctica instaban al presidente a realizar ciertas actuaciones, por lo que no requerían la intervención de aquella. Propuso tomar nota de ambos escritos, así como del presentado por el secretario general, sin perjuicio de que la presidencia tendría que actuar de la forma que considerara oportuna.

El vicepresidente segundo, del grupo parlamentario de Ciutadans, expresó su acuerdo con lo anterior, pero subrayó que la mesa puede conminar al presidente a actuar como le reclamaba la Junta Electoral Central.

Por su parte, el vicepresidente primero, del grupo Junts per Catalunya, recordó que el secretario general debía actuar bajo la dirección del presidente de la cámara y que tanto el Pleno como la mesa se habían pronunciado en sentido contrario al escrito del secretario general, por lo que propuso acordar que este se dejara sin efecto. Ante esto, el presidente del Parlamento respondió que la decisión del secretario general era de carácter técnico y que la mesa no debía pronunciarse sobre ella, ni trasladar la responsabilidad política a los funcionarios. Por ello, propuso que se tomara nota del escrito y de las solicitudes de los grupos, a todos los cuales el presidente daría la debida respuesta.

Otros miembros de la mesa intervinieron para respaldar el informe de los servicios jurídicos en punto a que el señor Torra i Pla mantiene su condición de diputado y de presidente de la Generalitat, criterio que, a su juicio, era el que debía seguir defendiendo la cámara.

Ante la propuesta del vicepresidente primero de que se votara el escrito del secretario general, el presidente del Parlamento contestó que no consideraba pertinente el debate político sobre tal escrito, pues únicamente tendría repercusión en la esfera administrativa; a lo que aquel replicó que la cuestión no era administrativa sino parlamentaria y que se estaba produciendo una vulneración de la potestad de autoorganización de la Generalitat y de la autonomía de la cámara, pues es el reglamento de esta el que establecía las causas de cese de los diputados.

La sesión finalizó sin más intervenciones y sin adoptar decisión alguna.

i) En la sesión núm. 49 del Pleno del Parlamento de Cataluña, celebrada el día 12 de febrero de 2020 para el ejercicio de las funciones de control al gobierno de la Generalitat, el presidente del Parlamento concedió la palabra al señor Torra i Pla, como presidente de la Generalitat, para que respondiera a las preguntas formuladas por el grupo parlamentario Ciutadans.

3. La demanda de amparo alega que el *ius in officium* de los diputados recurrentes ha sido vulnerado por los acuerdos de 14 y de 27 de enero de 2020 de la mesa del Parlamento de Cataluña, así como por la concreta decisión del presidente de la cámara legislativa catalana de permitir que, en la sesión de control al Gobierno celebrada por el Pleno el día 12 de febrero de 2020, el grupo parlamentario ahora demandante tuviera que formular las preguntas de control, en cuanto dirigidas al presidente de la Generalitat, al señor Torra i Pla. En el parecer de los ahora demandantes, esta persona carecía de capacidad jurídica para ostentar dicho cargo de presidente de la Generalitat, por haber perdido la condición de diputado del Parlamento, al haber incurrido sobrevenidamente en la causa de inelegibilidad del art.6.2 b) LOREG.

A juicio de los recurrentes, tanto los acuerdos de la mesa que se han citado, como la decisión del presidente del Parlamento de obligarles a formular las preguntas de control a quien ya no sigue ostentando el cargo de presidente de la Generalitat, por haber perdido la condición de diputado del Parlamento, afecta al núcleo esencial de sus derechos de participación política, lo que fundamentan en las siguientes razones:

a) La doctrina constitucional ha delimitado el contenido del derecho fundamental del art. 23 CE en los siguientes términos: (i) deben ponerse en conexión sus dos apartados, que quedarían vacíos de contenido si el representante político se viera perturbado en el ejercicio de sus funciones; (ii) es un derecho de configuración legal; (iii) no cualquier acto de los órganos parlamentarios que infrinja la legalidad es lesivo del derecho fundamental, sino tan solo aquellos que afectan al núcleo de la función representativa parlamentaria; (iv) la mesa y la presidencia del Parlamento deben respetar el *ius in officium* en el ejercicio de las funciones que tienen reglamentariamente atribuidas, motivando de manera expresa, suficiente y adecuada de toda resolución restrictiva del mismo; (v) el control constitucional sobre la función de calificación de los órganos parlamentarios es de carácter negativo, por respeto a la autonomía de las cámaras; (vi) lo cual no impide la posibilidad excepcional del control del contenido material de las iniciativas parlamentarias cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad sean «palmarias y evidentes» (cita la STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4) y (vii) la facultad de formular preguntas al Gobierno pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria (cita la STC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 8, entre otras).

b) A diferencia de lo que sucede con el presidente del Gobierno de la Nación, para ser presidente de la Generalitat se debe adquirir y mantener la condición de diputado del Parlamento. Así se deriva de una interpretación conjunta de los arts. 152 CE, 67.2 del estatuto y 4.1 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno. Con ello se pretende garantizar la vinculación permanente del presidente con el Parlamento a efectos de cumplir con las funciones de máximo representante del sistema institucional catalán, cabeza del Gobierno y de la administración de la Generalitat y representante ordinario del Estado en la comunidad autónoma. Prueba de lo anterior es que entre las incompatibilidades del presidente de la Generalitat se exceptúa expresamente la condición de diputado.

En el recurso contra el acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de enero de 2020 los propios servicios jurídicos del Parlamento defendieron que cabía interpretar que la pérdida de la condición de diputado también acarrearía la de presidente de la Generalitat.

La afirmación formulada de contrario de que la pérdida de la condición de diputado no está explícitamente prevista en la Ley 13/2008 como causa de cese sobrevenida es simplista e incluso cabe calificarla de «disparate jurídico», pues en dicha ley tampoco se prevén otras causas de cese como la pérdida de la nacionalidad española, la declaración

no firme de incapacidad o el incumplimiento de los deberes inherentes al cargo a que se refiere el art. 155 CE.

c) El efecto conjunto de los acuerdos de la mesa y del presidente del Parlamento que se cuestionan ha sido quebrantar el deber de constatar que el señor Torra i Pla incumple los requisitos para ostentar legítimamente la presidencia de la Generalitat, permitiendo la violación del derecho de representación política. Ante la petición de los recurrentes, la mesa se ha limitado a acordar que se impugnen las resoluciones de la administración electoral. Carece de sentido jurídico e implica una injustificada desconsideración al efecto legal previsto en la LOREG que la mesa y el presidente rechacen anular efecto alguno a la concurrencia de una incapacidad absoluta para el ejercicio de funciones representativas del señor Torra i Pla.

A través de los acuerdos impugnados, no solo se excluye dar efectividad a la incapacidad jurídica del señor Torra i Pla para ostentar función representativa alguna; sino que se le «rehabilita taumatúrgicamente» para detentar con apariencia de legalidad la función de presidente de la Generalitat; y se construye el fundamento de la perturbación continuada al ejercicio de la función representativa de los recurrentes.

d) Lo anterior ha dado lugar a la «imposición de un ineficaz o ilusorio control al Gobierno» al imponérsele la obligación de dirigir sus iniciativas de control a una persona carente de la capacidad jurídica para ostentar la presidencia de la Generalitat.

La formulación de preguntas es una facultad y, a su vez, una responsabilidad de los miembros de cualquier cámara de representación, que debe ejercerse con plena conformidad a lo dispuesto en el Reglamento de la misma. Se transcriben, al respecto, los arts. 162 y 164 del Reglamento del Parlamento de Cataluña. Es evidente que se perturba ilegítimamente el *ius in officium* si se impone a los diputados que las preguntas sean respondidas por personas que no pueden ser miembros del Gobierno o presidente de la Generalitat, convirtiendo en «ineficaz» o «quimérica» la propia finalidad del control, equivalente al pretendido por conducto de un simple ciudadano que no ostenta la representación legal del Gobierno.

e) Las decisiones impugnadas perturban ilegítimamente y de forma indefinida en el tiempo el ejercicio del control de la acción del Gobierno, de cualquier iniciativa de responsabilidad contra el presidente de la Generalitat (moción de censura y cuestión de confianza) y la participación en una nueva investidura. Esto es resultado, no de una interpretación razonable del estatuto sino de la anteposición de los intereses particulares de los grupos parlamentarios en que se integran el presidente del Parlamento y la mayoría de la mesa. Al rehabilitar la capacidad jurídica del señor Torra i Pla al margen de toda legalidad, se quiebra, además, el principio de igualdad ínsito al derecho fundamental a la representación política.

Por todo ello, solicitan la estimación del recurso de amparo y la anulación de la decisión y de los acuerdos impugnados. Asimismo, por otrosí, solicitan la suspensión cautelar de los mismos.

4. La Sala Segunda, Sección Cuarta, de este Tribunal Constitucional, dictó providencia el día 24 de febrero de 2020 por la que acordó la admisión a trámite del recurso de amparo y, al mismo tiempo, apreció que el mismo ofrece especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)]. En la providencia se indicaba, también, que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se dirigía atenta comunicación a la mesa del Parlamento de Cataluña para que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes a las decisiones del presidente del Parlamento de Cataluña y a los acuerdos de la mesa de 14 y 27 de enero de 2020, con emplazamiento a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en el plazo de diez días, si así lo deseaban, en el recurso de amparo. Finalmente, se ordenaba, de conformidad con lo solicitado por la parte actora, la formación de la pieza separada de suspensión.

5. Una vez evacuado el trámite de alegaciones en la pieza separada de suspensión, mediante ATC 52/2020, de 15 de junio, la Sala Segunda de este tribunal denegó la solicitud de suspensión cautelar.

6. El día 13 de julio de 2020 ingresó en el registro de este tribunal el escrito de alegaciones del letrado del Parlamento de Cataluña, en el que solicita la desestimación de la demanda, con base en los argumentos siguientes:

a) Subraya, en primer lugar, las numerosas dudas jurídicas que se suscitan en el caso objeto de recurso, entre otras, las que se proyectan sobre la competencia de la administración electoral para acordar la pérdida de la condición parlamentaria de un diputado electo y que ha tomado posesión de su cargo; las relativas al alcance y aplicabilidad de los artículos 6.2 y 6.4 LOREG y la consideración de la administración electoral como administración pública a estos efectos; las que se proyectan sobre la competencia del Parlamento de Cataluña en materia del estatuto de los diputados en aplicación del principio de autonomía parlamentaria; las relativas a la interpretación extensiva de las causas de cese de un cargo público o, finalmente, las que se derivan del ejercicio de un derecho fundamental como causa excluyente de la antijuridicidad de esa conducta. Dichas dudas se han evidenciado durante los diversos procedimientos y actos jurídicos conexos con el que es objeto de este recurso. Cita, en apoyo de lo anterior, el voto particular discrepante al acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de enero de 2020, firmado por seis de sus trece miembros.

Se refiere, a continuación, a la posición mantenida por el Parlamento de Cataluña en contra del criterio del acuerdo de 24 de diciembre de 2019 de la Junta Electoral Provincial de Barcelona, por el que esta se declaraba competente para resolver las solicitudes planteadas por los recurrentes. Invoca el criterio que se mantiene en el recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de enero de 2020, según el cual, cuando se producen al margen de un proceso electoral, las decisiones de aplicación de las resoluciones judiciales a los parlamentarios corresponden a la cámara y no a la administración electoral.

b) El letrado del Parlamento defiende que el vínculo jurídico que se establece entre la condición de diputado y de presidente de la Generalitat, derivado de los arts. 152 CE, 67 EAC y 4 de la Ley 13/2008 es, exclusivamente, a los efectos de la elección del presidente y no de mantenimiento en su puesto.

Esta es la interpretación que considera más adecuada, por distintas razones: (i) hay más supuestos en el que el presidente deja de ser diputado y continúa como presidente, por ejemplo, cuando se disuelve el Parlamento y se convocan elecciones [arts. 7 de la Ley 13/2008 y 24 d) del Reglamento del Parlamento]; (ii) ni la Constitución, ni el Estatuto ni la Ley 13/2008 establecen expresamente que la condición de diputado se tenga que mantener necesariamente una vez producida la investidura o durante todo el ejercicio del cargo; (iii) aunque el derecho fundamental del art. 23 CE puede limitarse por la ley, la causa alegada por los demandantes no está expresamente prevista, e interpretar extensivamente las causas de cese sería contrario a dicho precepto constitucional y a los convenios internacionales sobre derechos humanos suscritos por España; (iv) el art. 67.7 EAC solo prevé el cese del presidente de la Generalitat por condena penal firme que comporte la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos; (v) la doctrina constitucional ha sentado que las normas limitativas de los derechos y atribuciones de los representantes públicos deben interpretarse restrictivamente (cita, entre otras, la STC 76/2017, de 19 de junio, FJ 3) y (vi) la propia Junta Electoral Central ha limitado la competencia de la administración electoral exclusivamente a examinar si la condena impuesta al señor Torra i Pla integraba un supuesto de inelegibilidad, sin extenderla a la condición de presidente de la Generalitat.

c) Sobre los reproches que dirige la demanda de amparo contra la mesa y el presidente del Parlamento, pone de manifiesto que en la sesión de 14 de enero de 2020 aquella acordó, de conformidad con las disposiciones reglamentarias relativas a las funciones de la mesa (art. 37 del Reglamento) y con el procedimiento de adopción de

decisiones (art. 42), interponer un recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de enero de 2020, por el que se declaraba que concurría en el señor Torra la causa de inelegibilidad sobrevenida prevista en el artículo 6.2 b) LOREG. En consecuencia, nada cabe reprochar a tal decisión de la mesa desde la perspectiva del procedimiento reglamentario.

En segundo lugar, en la sesión de 27 de enero de 2020 la mesa tomó nota de la comunicación del secretario general por la que informaba de que, en cumplimiento del requerimiento realizado por la Junta Electoral Central el 23 de enero de 2020, procedía a dar instrucciones a los servicios de la cámara para hacer efectivo el acuerdo de 3 de enero anterior, sin que se adoptara decisión alguna.

Asimismo, como se desprende del acta de dicha sesión, el presidente del Parlamento entendió que las solicitudes de los grupos parlamentarios de Ciutadans y del Partit Popular de Catalunya, aun cuando iban dirigidos formalmente a la mesa, no requerían la intervención de esta última en tanto en cuanto le instaban a él realizar unas actuaciones. El propio 27 de enero de 2020 por la tarde el presidente informó al Pleno de que no contabilizaría el voto del señor Torra i Pla.

El letrado aduce que las anteriores actuaciones no incurrieron en ningún incumplimiento del ordenamiento jurídico. La mesa no adoptó acuerdo ni decisión alguna, sino que tomó nota de una comunicación del secretario general. Asimismo, el presidente informó al Pleno, en la sesión de esa misma tarde, de que el voto del señor Torra no sería computado.

Prosigue afirmando que es lícito que un grupo parlamentario discrepe de una comunicación de un órgano parlamentario, pero ello no le faculta para impugnar actuaciones que tienen un mero contenido informativo solo porque no se adecuen a las consecuencias jurídicas que, a su juicio, se extraen de una decisión judicial o administrativa. Entiende que tales consecuencias deben ser valoradas por las más altas instancias judiciales.

d) No se pueden acoger las argumentaciones de los recurrentes sobre las perturbaciones al *ius in officium*. Las pretensiones del recurso de amparo se fundamentan más en una interpretación de las consecuencias jurídicas de la decisión y de los acuerdos objeto del recurso que en una afectación concreta y efectiva de un derecho o facultad propia de los recurrentes. Estos se inclinan por una determinada interpretación de una controversia compleja, cuya última decisión corresponde a las más altas jurisdicciones. No existe una sentencia firme relativa al caso, pese a lo cual los recurrentes deducen que toda actuación de los órganos parlamentarios que no se adecue a sus peticiones debe ser considerada contraria al artículo 23 CE.

Parece evidente que de unos actos con un mero contenido informativo, plenamente respetuoso con la literalidad de las sentencias judiciales y los acuerdos administrativos mencionados, no puede derivarse ninguna afectación concreta y efectiva al derecho de los recurrentes. Y, por lo que concierne a la decisión de recurrir el acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de enero de 2020, se adoptó de conformidad con el procedimiento reglamentario y no produce ninguna afectación a los derechos de los recurrentes, aunque los demandantes discrepen.

Además, la argumentación de los recurrentes se torna en teórica e hipotética cuando afirman que la perturbación de su derecho se extendería al ejercicio de cualquier iniciativa tendente a exigir la responsabilidad política del presidente como sería la moción de censura, la cuestión de confianza, un eventual uso de la facultad de disolución anticipada o un nuevo procedimiento de investidura. Dicho razonamiento es contrario a la naturaleza y finalidad del recurso de amparo, que no entra a revisar una simple vulneración de la legalidad aplicable, sino solo en cuanto esta entraña la lesión de un derecho subjetivo de la parte actora, tal y como se deriva del art. 41.3 LOTC y la doctrina constitucional.

e) El grupo parlamentario recurrente no ha visto afectado el núcleo esencial de su derecho a la representación política. Los actos impugnados, por su contenido, no pueden limitar el núcleo esencial de una facultad inherente al derecho de representación política

que, en el caso objeto de recurso, sería la función de impulso y control de la acción de gobierno en su vertiente de formular preguntas al presidente.

Prueba de lo anterior es que el grupo parlamentario recurrente ha venido ejerciendo regularmente la función de impulso y control al Gobierno, tanto en el Pleno como en las comisiones parlamentarias. Así, los diputados recurrentes han venido presentando en el registro del Parlamento escritos, bajo la fórmula habitual de preguntas al presidente, y, por otra parte, han dirigido preguntas al señor Torra en todas las sesiones del Pleno desde la sesión plenaria núm. 48. En una perspectiva más global, tal y como consta en el registro del Parlamento, el grupo de Ciutadans ha presentado, en el periodo de 27 de enero a 7 de julio de 2020, un total de 403 preguntas al Gobierno a responder por escrito; 162 preguntas al Gobierno a responder oralmente en comisión; 15 preguntas al Gobierno a responder oralmente en el Pleno y, finalmente, 7 preguntas al presidente para su respuesta oral en Pleno. Esto demuestra que no ha habido ningún perjuicio efectivo y real al ejercicio de la función de impulso y control al Gobierno.

En razón de lo expuesto, solicita la desestimación del recurso de amparo.

7. El Ministerio Fiscal presentó en el registro de este tribunal su escrito de alegaciones el día 30 de julio de 2020, con el contenido siguiente:

a) Comienza con unas precisiones previas: en la sesión de la mesa de 14 de enero de 2020 se decidió interponer un recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de enero de 2020, pero no se pronunció sobre la solicitud formulada el 13 de enero por el grupo de Ciutadans para dar efectividad a la causa de inelegibilidad sobrevenida concurrente en el señor Torra y para hacer efectiva la pérdida de la condición de diputado. Por su parte, el segundo acuerdo impugnado, de 27 de enero de 2020, se limitó a tomar nota de la decisión del secretario general de instruir a los servicios de la cámara para hacer efectiva la pérdida de la condición de diputado, pero sin resolver sobre el resto de peticiones planteadas el día 23 de enero de 2020 por el grupo parlamentario, referidas a la pérdida de la condición de presidente de la Generalitat, la retirada del escaño y la organización de la toma de posesión del diputado sustituto.

Con base en lo anterior, el fiscal distingue dos niveles de reclamación: (i) uno, formal, mediante el que impugna dos acuerdos concretos de la mesa del Parlamento (de los días 14 y 27 de enero de 2020), y (ii) otro, material, por el que impugna un supuesto rechazo implícito por parte de la mesa de las peticiones planteadas por el grupo de Ciutadans en los días 13 y 23 de enero de dicho mes y año.

Según el fiscal, el recurso de amparo no puede versar sobre lo acordado formalmente por la mesa en las fechas indicadas, en primer lugar, porque los recurrentes no han esgrimido ninguna argumentación en su demanda contra esa dimensión formal de los acuerdos considerados, lo que revela que esa dimensión del problema carece para ellos de interés. Y, en segundo lugar, porque desde ese punto de vista formal el recurso de amparo carecería de cualquier trascendencia constitucional.

Así pues, entiende que en el presente recurso de amparo solo podrá analizarse la pretensión material deducida por el grupo recurrente, que no es sino el presunto rechazo implícito de las peticiones efectuadas a la mesa para que diera efectividad a la causa de inelegibilidad sobrevenida concurrente en el señor Torra i Pla e hiciera efectiva la pérdida de la condición tanto de diputado como de presidente de la Generalitat.

Aun así, tampoco habrán de analizarse las dos pretensiones de los recurrentes, ya que la primera de ellas encontró satisfacción extraprocesal, habida cuenta que el 27 de enero de 2020 el presidente del Parlamento comunicó al Pleno la pérdida de la condición de diputado del señor Torra i Pla, aunque fuera bajo la fórmula de reconocer la imposibilidad de computar su voto.

Por tanto, el único objeto posible del recurso de amparo son los acuerdos de la mesa mencionados «en cuanto habrían rechazado implícitamente constatar la incapacidad del señor Torra i Pla para seguir ostentando el cargo de presidente de la Generalitat a raíz de la concurrencia en el mismo de la causa de inelegibilidad sobrevenida prevista en el

art. 6.2 b) LOREG, una vez condenado por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de fecha 23 [debe decir 19] de diciembre de 2019».

b) Definido el núcleo central del recurso, el fiscal aborda el cumplimiento del requisito de agotamiento de la vía parlamentaria interna, como exige el art. 42 *in fine* LOTC. Al respecto, lo que hicieron los recurrentes fue reiterar mediante el escrito de 23 de enero de 2020 su petición de 13 de enero anterior, lo que pone de manifiesto su voluntad de someter de nuevo la cuestión a la consideración del órgano parlamentario. Por ello, concluye que se agotó debidamente la vía parlamentaria.

Respecto de la decisión del presidente del Parlamento, adoptada en la sesión número 49 del Pleno, de que las preguntas de control se dirigieran al señor Torra, no es tanto una impugnación autónoma, sino el momento en que las decisiones presuntivas de la mesa de los días 14 y 27 de enero de 2020 ganaron firmeza. Ahora bien, en el caso de que quisiera dársele sustantividad propia, resultaría que no ha sido sometida a ninguna clase de reconsideración, por lo que sería inadmisibile, con arreglo al art. 50.1 a) LOTC.

c) Tras recordar la doctrina constitucional sobre el art. 23.2 CE, el fiscal destaca que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* lesiona el derecho fundamental. Centrándose en el caso aquí planteado, considera que, desde un punto de vista político, que no es el que aquí interesa, el silencio de la mesa sobre las peticiones del grupo recurrente puede entenderse como una denegación presunta. Pero la realidad de los hechos –añade– «no parece compadecerse bien con esta conclusión». Al contrario, sobre la capacidad o incapacidad del señor Torra i Pla para continuar ostentando el cargo de presidente de la Generalitat, la mesa «no adoptó decisión alguna mínimamente congruente con lo solicitado».

A continuación, el Ministerio Fiscal recuerda que son funciones de dicho órgano, conforme al art. 37.3 del Reglamento, las de: (i) calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria y declarar su admisión o inadmisión a trámite [letra d)]; (ii) decidir su tramitación de conformidad con el Reglamento [letra e)], y (iii) adoptar las decisiones que requirieran las tramitaciones parlamentarias en caso de duda o laguna reglamentaria [letra a)].

Por tanto, ante los escritos presentados, la principal obligación de la mesa era calificarlos, declarar su admisión o inadmisión y decidir sobre su tramitación. Y esto es precisamente lo que no hizo. Pero –añade–, de tal inacción no puede desprenderse que rechazara implícitamente constatar la incapacidad del señor Torra i Pla para ostentar el cargo de presidente, habida cuenta que entre las funciones de la mesa no se encuentra la de adoptar decisiones de fondo sobre las cuestiones que le hagan llegar para calificación, admisión o inadmisión y, en su caso, tramitación. De modo que si la mesa no podía adoptar una decisión expresa sobre lo solicitado por el grupo parlamentario recurrente, tampoco podía dar lugar, con su inactividad, a un acto presunto desestimatorio de esas pretensiones. Lo que no ha de impedir afirmar que la mesa «incurrió en una completa dejación de funciones, al prescindir de su esencial misión jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de la cámara para mayor eficiencia, verificando la regularidad jurídica y la viabilidad procedimental de las iniciativas del grupo parlamentario Ciutadans [...] disponiendo acto seguido lo que entendiera procedente, todo lo cual debería además haber motivado de modo suficiente».

A partir de la doctrina constitucional sobre el *ius in officium*, el fiscal considera que todo parlamentario tiene derecho a que sus iniciativas sean consideradas, calificadas y admitidas o inadmitidas a trámite por la mesa, todo ello, de forma motivada (cita la STC 64/2002, de 11 de marzo). Así pues, resulta indiscutible que, al no haber obrado así, ocasionó la vulneración del art. 23.2 CE e, indirectamente, también la del art. 23.1 CE.

d) Por último, aborda el problema de si la anterior conclusión puede conducir al otorgamiento del amparo solicitado. En principio –afirma–, pudiera parecer evidente la respuesta afirmativa. Sin embargo, no lo es. La dificultad estriba en que los recurrentes no han planteado el problema en los términos descritos, sino que han optado por

entender que los acuerdos impugnados constituyeron por sí mismos una «denegación presunta» o un «rechazo implícito» de su pretensión de que se constatará la incapacidad del señor Torra i Pla para seguir ostentando la condición de presidente de la Generalitat, centrando toda su argumentación en que la pérdida de la condición de diputado lleva consigo la de aquella.

Por lo anterior –prosigue– «si ahora se informara a favor de la estimación del presente recurso de amparo en los precisos términos que resultan de este dictamen, se estaría informando favorablemente una pretensión de amparo (entendida como relación de congruencia entre el *petitum* y la *causa petendi*) completamente distinta de la que, en realidad, ha sido planteada en esta vía constitucional». Así pues, considera que la pretensión realmente deducida en la vía de amparo no puede prosperar, ya que parte de que la inacción de la mesa puede interpretarse como una resolución presunta, lo que no puede ser asumido. Interesa, en consecuencia, la íntegra desestimación de la demanda de amparo.

8. Por escrito que tuvo entrada en el registro de este tribunal el día 31 de julio de 2020, don José Luis García Guardia, en su condición de recurrente en amparo, presentó alegaciones con el contenido que se expone a continuación:

a) Al soslayar la incapacidad jurídica absoluta del señor Torra i Pla en el ámbito del Parlamento de Cataluña se permite que siga detentando ilegítimamente la condición de presidente de la Generalitat. Reproduce un extracto del auto del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala Civil y Penal) de 24 de febrero de 2020, según el cual «no existe el automatismo *ex lege* entre la pérdida sobrevenida de la condición de diputado y el cese del presidente de la Generalitat sino que tal cuestión debe ser analizada según afirma la Junta Electoral Central en la resolución de 3/1/2020 (FJ 5, punto sexto) por el propio Parlamento de Cataluña, cuyas decisiones o inactividad al respecto pueden ser, en su caso, recurridas ante la jurisdicción constitucional competente. No existe, pues, ningún acto jurídico ni del Parlamento de Cataluña ni de ningún tribunal por el que se haya dispuesto el cese del querellado del cargo de presidente de la Generalitat».

b) Teniendo en cuenta la vocación de permanencia indefinida en el tiempo de los acuerdos y decisiones impugnadas mediante el recurso, se está vulnerando el derecho fundamental de representación política de los recurrentes, por la imposibilidad que padecen los diputados de dar simultáneo cumplimiento a su deber de participar en la actividad parlamentaria sin perturbaciones y ejercer su función representativa con respeto a la Constitución (cita la STC 46/2018, de 26 de abril).

c) Las vulneraciones del derecho fundamental que han provocado los acuerdos y las decisiones de los órganos parlamentarios son especialmente graves porque se han adoptado con pleno conocimiento de su antijuridicidad. De hecho, la mesa desconsideró intencionadamente las advertencias de algunos de sus miembros y de la asistencia letrada, con lo que defraudó el derecho de los parlamentarios recurrentes a que los órganos rectores de la cámara resolvieran sus facultades de revisión conforme a Derecho y no a criterios políticos (cita la STC 136/2018, de 13 de diciembre). Esa reiterada, conocida y palmaria inconstitucionalidad implicaba, por tanto, que el propio estatuto de los miembros del Parlamento de Cataluña quedase desligado de las normas que los reconocen y anclan en nuestro ordenamiento democrático. Desvinculado el Parlamento de la Constitución, se producía una injustificada perturbación del *ius in officium* de los parlamentarios recurrentes.

Por lo anterior, solicita la estimación del recurso de amparo y que se declare la vulneración del derecho de los recurrentes a la participación en asuntos públicos reconocido en el art. 23 CE.

9. Por providencia de 11 de marzo de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto y pretensiones de las partes.

El presente proceso tiene por objeto resolver el recurso que plantean treinta y dos diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Ciudadans en el Parlamento de Cataluña contra: (i) los acuerdos de la mesa de 14 y de 27 de enero de 2020 que «rechazan implícitamente constatar la incapacidad de don Joaquim Torra i Pla para seguir ostentando el cargo de presidente de la Generalitat a raíz de la concurrencia en el mismo de la causa de inelegibilidad sobrevenida prevista en la letra b) del apartado segundo del artículo 6 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) al haber sido condenado por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en fecha 23 [debe decir 19] de diciembre de 2019»; (ii) la «decisión del presidente del Parlamento de Cataluña de perturbar ilegítimamente al grupo parlamentario Ciudadans», en el ejercicio de la función de control e impulso de la acción del Gobierno de la Generalitat, al obligar a dirigir las preguntas de control «a una persona carente de capacidad jurídica para ostentar dicho cargo de presidente de la Generalitat y, por tanto, de ser representante del Gobierno de la Generalitat en las sesiones plenarias del Parlamento de Cataluña», y (iii) la «concreta aplicación de dicha decisión durante la sesión número 49 del Pleno del Parlamento de Cataluña de los días 11, 12 y 13 de febrero de 2020».

En los términos detallados en los antecedentes, los recurrentes alegan que «el efecto conjunto de los acuerdos de la mesa y la decisión del presidente del Parlamento [ha sido] quebrantar su deber estatutario y legal de constatar el incumplimiento por el señor Torra del requisito para ostentar legítimamente la condición de presidente de la Generalitat», a raíz de su inhabilitación por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 19 de diciembre de 2019 que, en el momento de adoptarse los actos citados, no era firme.

Los diputados demandantes de amparo consideran que, con lo anterior, se vulneró su derecho de participación política del art. 23.2 CE, lo que se habría puesto de manifiesto, en concreto, durante la sesión número 49 del Pleno, en la que se les obligó a dirigir sus preguntas de control a quien, a su juicio, había perdido la capacidad jurídica para ser presidente de la Generalitat.

El letrado del Parlamento solicita la desestimación del recurso con los argumentos siguientes: (i) la pérdida de la condición de diputado no lleva consigo la de presidente de la Generalitat; (ii) la decisión de la mesa de 14 de enero de 2020 de interponer recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de enero de 2020 se adoptó conforme al Reglamento; (iii) en la sesión de 27 de enero siguiente, la mesa se limitó a tomar nota de la comunicación del secretario general de que los servicios de la cámara harían efectiva la pérdida de la condición de diputado del señor Torra i Pla y (iv) los diputados recurrentes han venido ejerciendo regularmente la función de control al Gobierno y a su presidente.

El Ministerio Fiscal precisa que el recurso no debe centrarse en la impugnación formal de los dos acuerdos de la mesa que se mencionan, sino en la queja material que se plantea, que es la negativa a considerar que el señor Torra i Pla incurre en causa de incapacidad sobrevenida para ser presidente de la Generalitat. A su juicio, el que las preguntas de control se dirijan a dicha persona no es más que una consecuencia de lo anterior, por lo que no debe tratarse de forma autónoma. Aunque considera que la mesa debería haber dado una respuesta motivada a las solicitudes del grupo parlamentario de Ciudadans, concluye que esta no es la queja realmente deducida y que, dado que la demanda no puede reconstruirse, el recurso debe desestimarse.

Por último, don José Luis García Guardia, en representación de los recurrentes, reitera los argumentos de la demanda y solicita su estimación.

2. Precisiones sobre el objeto del recurso.

Antes de examinar la queja planteada por los diputados recurrentes es necesario realizar algunas precisiones sobre su objeto.

Según consta literalmente en el suplico, el recurso de amparo se dirige contra:

«1. Decisión del presidente del Parlamento de Cataluña de perturbar ilegítimamente al Grupo Parlamentario de Ciutadans el ejercicio de la esencial función de control e impulso de la acción del Govern de la Generalitat al obligar a dirigir las preguntas de control al presidente de la Generalitat a una persona carente de la capacidad jurídica para ostentar dicho cargo de presidente de la Generalitat y, por tanto, de ser el representante del Govern de la Generalitat en las sesiones plenarias del Parlamento de Cataluña.

2. Asimismo, la concreta aplicación de dicha decisión durante la sesión número 49 del Pleno del Parlamento de Cataluña de los días 11, 12 y 13 de febrero de 2020.

3. Acuerdos de la mesa de 14 de enero de 2020 y 27 de enero de 2020 que rechazan implícitamente constatar la incapacidad del señor Torra i Pla para seguir ostentando el cargo de presidente de la Generalitat a raíz de la concurrencia en el mismo de la causa de inelegibilidad sobrevenida prevista en la letra b) del apartado 2 del artículo 6 LOREG, al haber sido condenado por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 23 [debe decir 19] de diciembre de 2019.»

a) Como observa el Ministerio Fiscal, aunque la demanda impugna formalmente los actos citados, la denuncia material es que no se acogiera la solicitud de los recurrentes de considerar que el señor Torra i Pla había cesado en el cargo de presidente de la Generalitat.

Los diputados de Ciutadans habían pedido que se constatará su cese tanto en la condición de diputado como de presidente. La primera pretensión encontró satisfacción extraprocesal (STC 40/1982, de 30 de junio, FJ 1), una vez que el Parlamento, en cumplimiento del acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de enero de 2020, y pese a impugnarlo en vía contencioso-administrativa ante el Tribunal Supremo (recurso núm. 8-2020, pendiente de resolución al tiempo de dictarse la presente sentencia), accedió a retirar la condición de diputado al señor. Torra i Pla. Por consiguiente, el objeto de nuestro examen debe centrarse en el aspecto de la solicitud de los diputados de Ciutadans que no fue atendido por los órganos de la cámara, es decir, que se considerara que el señor Torra i Pla había incurrido en una causa de cese como presidente de la Generalitat y se iniciara el procedimiento de investidura de un nuevo candidato a la presidencia.

También debemos coincidir con el fiscal en que el hecho de dirigir las preguntas de control al señor Torra i Pla es consecuencia de que continúe en el cargo de presidente de la Generalitat, queja a la que aquella va ligada.

En tercer lugar, se observa que lo denunciado no es tanto la falta de respuesta a la solicitud planteada como que los órganos de la cámara mantuvieran un criterio contrario al de los diputados de Ciutadans acerca de si concurría o no una causa de cese en la presidencia de la Generalitat.

Efectivamente, de la demanda se colige que los diputados conocen las razones de los órganos parlamentarios cuando afirman que es «manifiestamente infundada la simplista afirmación empleada por el presidente del Parlamento de Cataluña y la mesa del Parlamento de Cataluña para no dar efectividad a la necesaria pérdida de la condición de presidente de la Generalitat del señor Torra i Pla a consecuencia de la pérdida de la condición de diputado del Parlamento consistente en que no está explícitamente prevista en la Ley de presidencia y gobierno de la Generalitat» (pág. 19 de la demanda). Más allá de que discrepen del argumento (que califican de «disparate jurídico»), lo cierto es que conocen la razón de que no se inicie la investidura de un nuevo presidente. Además, en las sesiones de la mesa de 14 y 27 de enero de 2020, con la asistencia de dos miembros del grupo parlamentario Ciutadans, se analizó el

informe emitido por los servicios jurídicos de la cámara sobre los requisitos para continuar como diputado y como presidente del gobierno autonómico, con intervenciones a favor y en contra del criterio de dicho informe.

Así las cosas, una vez depurada de las imprecisiones con que se formula (STC 81/1991, de 22 de abril, FJ 3), la queja realmente deducida es que la mesa y el presidente del Parlamento no han dado debida observancia a lo que los demandantes consideran el «deber de constatar que el señor Torra i Pla incumple los requisitos para ostentar legítimamente la presidencia de la Generalitat, permitiendo la violación del derecho de representación política» (pág. 20 de la demanda).

b) Resulta obligado hacer una precisión adicional acerca de cuál es el órgano parlamentario que habría incurrido en la falta de actuación denunciada por los recurrentes, puesto que estos dirigen su queja contra el presidente y la mesa de manera indiferenciada.

Tal y como se ha expuesto en los antecedentes, la solicitud del grupo parlamentario de Ciutadans de 13 de enero de 2020 para que se declarase que el señor Torra i Pla había perdido la condición de diputado y, por entenderla unida a esta, también la de presidente del gobierno autonómico, fue dirigida a la mesa, que la incluyó en el orden del día de su sesión núm. 123, celebrada el día 14 siguiente. En esta sesión la mesa decidió impugnar ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de enero de 2020, que declaró que el señor Torra i Pla había incurrido en la causa de inelegibilidad sobrevenida del art. 6.2 b) LOREG, a raíz de la sentencia de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 19 de diciembre de 2019.

El 23 de enero siguiente, el grupo parlamentario reiteró la solicitud anterior mediante un segundo escrito, también dirigido a la mesa, que fue incluido en el orden del día de la sesión núm. 125, celebrada el día 27 siguiente. Al comienzo de la sesión, el presidente aclaró que, tanto esa solicitud como otra análoga presentada por el subgrupo parlamentario del Partit Popular de Catalunya, «pese a ir dirigidas formalmente a la mesa, en la práctica instan al presidente a hacer determinadas actuaciones y, por tanto, no requieren la intervención de la mesa». Por ello, propuso tomar nota «sin perjuicio de que la presidencia tenga que actuar de la manera que estime más oportuna» (pág. 2 del acta de la sesión).

El vicepresidente segundo de la mesa, del Grupo Parlamentario de Ciutadans, se mostró conforme con que se tomara nota, aunque matizó que «la mesa puede conminar al presidente a actuar en el sentido que demanda la Junta Electoral Central» y preguntó al presidente del Parlamento «si hará efectivo el acuerdo de la Junta Electoral Central en el Pleno de la tarde». En efecto, en la misma sesión, el secretario general comunicó que los servicios de la cámara harían efectiva la pérdida de la condición de diputado del señor Torra i Pla y en el Pleno celebrado ese mismo día 27 de enero por la tarde el presidente anunció que su voto no sería computado.

c) A la vista de lo anterior, cabe avanzar ya que la competencia para iniciar una nueva investidura, por concurrir una causa de cese del actual presidente, correspondía al presidente del Parlamento y no a la mesa, según establece el art. 4.2 de la Ley 13/2008, conforme al cual: «[e]n el plazo de los diez días siguientes a la constitución de la legislatura, o en el plazo de los diez días siguientes al hecho causante de otro de los supuestos en los que corresponda proceder a la elección, el presidente o presidenta del Parlamento, previa consulta a los representantes de los partidos y grupos políticos con representación parlamentaria, debe proponer al Pleno un candidato o candidata a la presidencia de la Generalidad».

Dado que incumbía al presidente del Parlamento valorar si se había producido el «hecho causante» del cese y proponer un candidato a la investidura como presidente de la Generalitat, a él sería imputable el no haberlo hecho y, en su caso, la lesión del *ius in officium* que anudan a esto los recurrentes.

3. Doctrina constitucional aplicable.

a) Una vez efectuadas las precisiones anteriores, conviene recordar que este tribunal tiene una consolidada doctrina sobre el contenido y alcance del *ius in officium* de los parlamentarios, cualquiera que sea el órgano legislativo al que pertenezcan. Esta doctrina puede resumirse en la declaración de que el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal, cuyo contenido se extiende al acceso y permanencia en el ejercicio del cargo representativo, así como a desempeñarlo de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas, correspondiendo establecer su delimitación, sentido y alcance a los reglamentos parlamentarios. Ahora bien, «'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' [por todas, STC 47/2018, FJ 3 b)]» (STC 96/2019, de 15 de julio, FJ 3).

Además, «[e]sta garantía adquiere especial relevancia cuando se trata, como sucede aquí, de representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que ello comporta defender también el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE» (STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5, y las que se citan en ella).

b) Asimismo, es doctrina constitucional consolidada que «resulta constitucionalmente improcedente que el derecho del art. 23.2 CE pretenda ser ejercido por sus titulares frente a actuaciones de las cámaras que no inciden negativamente en el núcleo de su función representativa, ya sea obstaculizándola directa o indirectamente, ya sea discriminándoles respecto de otros supuestos», puesto que «el *ius in officium* tutelado por el art. 23.2 CE no implica un derecho fundamental genérico al respeto de la legalidad parlamentaria» y debe reconocerse que «los órganos rectores de las cámaras disponen de un margen en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este tribunal no puede desconocer» (ATC 262/2007, de 25 de mayo, FJ 2). En conexión con lo anterior, «[s]i bien la ausencia de una vía judicial previa disminuye las posibilidades de control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias sin fuerza de ley, no es posible ampliar el recurso de amparo del art. 42 LOTC para dar cabida en el mismo a decisiones parlamentarias no susceptibles de vulnerar derechos fundamentales. Ello no solo implicaría una desnaturalización de nuestra jurisdicción de amparo, sino también una inevitable intromisión en la autonomía parlamentaria constitucionalmente garantizada que este tribunal también debe garantizar» (ATC 262/2007, FJ 6).

c) Por último, se debe recordar nuestra doctrina, aplicable con independencia de la modalidad de recurso de amparo de que se trate, de que «el recurso de amparo no es una vía procesal adecuada para solicitar y obtener un pronunciamiento abstracto y genérico sobre pretensiones declarativas respecto de supuestas interpretaciones erróneas o indebidas aplicaciones de preceptos constitucionales, sino solo y exclusivamente sobre pretensiones dirigidas a restablecer o preservar los derechos fundamentales cuando se ha alegado una vulneración concreta y efectiva de los mismos» (STC 114/1995, FJ 2). Específicamente, en relación con una denuncia de vulneración del art. 23.2 CE por un acto parlamentario, recientemente hemos exigido que «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» (STC 173/2020, de 19 de noviembre, FJ 3).

4. Aplicación al caso: desestimación.

Como hemos precisado en el fundamento jurídico segundo, el enjuiciamiento del presente recurso de amparo se contrae a valorar si, al entender el presidente del Parlamento que el señor Torra i Pla no había cesado como presidente de la Generalitat y,

en consecuencia, no iniciar los trámites para una nueva investidura –como solicitaban los recurrentes–, se lesionó el núcleo de sus derechos y facultades como parlamentarios.

a) Tal y como hemos indicado, corresponde al presidente del Parlamento iniciar los trámites para la investidura del presidente de la Generalitat «[e]n el plazo de los diez días siguientes a la constitución de la legislatura, o en el plazo de los diez días siguientes al hecho causante de otro de los supuestos en los que corresponda proceder a la elección» (art. 4.2 de la Ley 13/2008). Esto debe ponerse en conexión con el art. 67.7 del Estatuto de Autonomía de Cataluña conforme al cual «[e]l presidente o presidenta de la Generalitat cesa por renovación del Parlamento a consecuencia de unas elecciones, por aprobación de una moción de censura o denegación de una cuestión de confianza, por defunción, por dimisión, por incapacidad permanente, física o mental, reconocida por el Parlamento, que lo inhabilite para el ejercicio del cargo, y por condena penal firme que comporte la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos». En términos similares se pronuncia el art. 7 de la Ley 13/2008.

Los demandantes argumentan que el apartado 7 del art. 67 del estatuto debe relacionarse con el apartado 2, según el cual el presidente de la Generalitat «es elegido por el Parlamento de entre sus miembros», de donde deducen que no es posible continuar presidiendo el ejecutivo autonómico una vez perdida la condición de diputado.

Por el contrario, el presidente del Parlamento, de acuerdo con un informe de los servicios jurídicos de la cámara, interpretó que dejar de ser diputado no era impedimento para continuar como presidente de la Generalitat, por lo que no consideró que la presidencia hubiera quedado vacante ni, por tanto, inició las consultas con los partidos y grupos políticos con representación parlamentaria para una nueva investidura.

El acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de enero de 2020 diferenciaba también ambos efectos, cuando afirmó que la administración electoral debía circunscribirse a decidir «si la condena impuesta al señor Torra i Pla integraba o no un supuesto de inelegibilidad sobrevenida y si ello determinaba la pérdida de la condición de diputado electo del Parlamento de Cataluña» pero no si con ello se producía la pérdida de la condición de presidente de la Generalitat a tenor del art. 67.2 EAC, «efecto que deberá ser analizado por los órganos competentes del Parlamento de Cataluña cuando se le comuni[que] la pérdida de la condición de diputado electo» (fundamento quinto, consideración sexta).

b) Pues bien, cualquiera que sea la interpretación más ajustada, en abstracto, de tales preceptos del Estatuto, en un proceso de amparo nos debemos limitar a valorar única y exclusivamente si, al mantener un criterio diferente al de los recurrentes, el presidente de la cámara vulneró el núcleo de las facultades parlamentarias de aquellos. La respuesta debe ser negativa, puesto que el mismo no incluye el derecho a que los órganos de la cámara –en este caso el presidente– ejerzan sus competencias conforme a una determinada interpretación, entre varias posibles, de los preceptos en liza. En concreto, no comprende el derecho a que el presidente del Parlamento, en el ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 4.2 de la Ley 13/2008, opte por la interpretación del art. 67.2 del estatuto que proponen los demandantes, frente a la que realizan los servicios jurídicos de la cámara.

La demanda, centrada en argumentar por qué debe mantenerse la condición de diputado para continuar ejerciendo el cargo de presidente de la Generalitat, presenta como lesión del art. 23.2 CE, lo que no pasa de ser una mera discrepancia jurídica, que no perturba los derechos parlamentarios de los recurrentes. Estos han ejercido sin restricciones la función de control sobre quién era el presidente de la Generalitat, prueba de lo cual –como subraya el letrado del Parlamento– es que, en el periodo de 27 de enero a 7 de julio de 2020, el grupo parlamentario de Ciutadans presentó –y fueron tramitadas– un total de 403 preguntas al Gobierno a responder por escrito; 162 preguntas al Gobierno a responder oralmente en comisión; 15 preguntas al Gobierno a responder oralmente en el Pleno y, finalmente, 7 preguntas al presidente para su respuesta oral en Pleno. Por tanto, frente a lo que alega la demanda, el control se ha realizado de manera efectiva y no «ilusoria», «quimérica» ni «ineficaz».

En suma, conforme a la doctrina constitucional antes sintetizada, el recurso de amparo del artículo 42 LOTC no puede convertirse en un cauce para discutir sobre infracciones de la legalidad parlamentaria que no produzcan «lesiones reales y efectivas de los derechos fundamentales» (SSTC 129/2006, de 24 de abril, FJ 4; 78/2016, de 25 de abril, FJ 6, y 110/2019, de 2 de octubre, FJ 2).

En línea con lo anterior, la STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 5, recuerda que no cabe que a través del derecho del art. 23.2 CE, «el Tribunal Constitucional pueda hacer valer su criterio frente al adoptado por los órganos competentes de la cámara en el ejercicio de las facultades que tienen constitucional y reglamentariamente encomendadas».

Este tribunal ha desestimado recientemente un recurso de amparo planteado también por los diputados de Ciutadans en el Parlamento de Cataluña contra omisiones de la entonces presidenta de dicha cámara (no convocatoria de determinados plenos y exclusión en otros de ciertos puntos del orden del día) porque no afectó en concreto a ningún derecho, 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» (STC 173/2020, de 19 de diciembre, FJ 4).

En consecuencia, debemos descartar la lesión del art. 23.2 CE y, toda vez que la demanda la presenta como una consecuencia de ella, la misma suerte debe correr la denunciada vulneración del principio de igualdad.

Por todo lo expuesto, el recurso debe ser desestimado.

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 treinta y dos diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Ciutadans en el Parlamento de Cataluña contra: (i) los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 14 y de 27 de enero de 2020; (ii) la decisión del presidente del Parlamento de Cataluña de obligar a dirigir las preguntas de control a una persona carente de capacidad jurídica para ostentar el cargo de presidente de la Generalitat, y (iii) la concreta aplicación de dicha decisión durante la sesión número 49 del Pleno del Parlamento de Cataluña de los días 11, 12 y 13 de febrero de 2020.

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

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