

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

907 *Sala Segunda. Sentencia 225/2016, de 19 de diciembre de 2016. Recurso de amparo 1493-2016. Promovido por los diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos del Parlamento de Cataluña respecto de los acuerdos de la Mesa de la Cámara que admitieron a trámite las solicitudes de puesta en marcha de las ponencias redactoras conjuntas para elaborar el texto de tres proposiciones de ley de protección social catalana, del régimen jurídico catalán y de la Administración tributaria catalana. Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas en relación con el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de sus representantes: inadecuada calificación de las iniciativas parlamentarias como proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía que impone a los parlamentarios su participación en una ponencia a la que no desean incorporarse.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1493-2016, promovido por los diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos del Parlamento de Cataluña, representados por el Procurador de los Tribunales don José Luis García Guardia y asistidos por los Abogados don José María Espejo-Saavedra Conesa y don Carlos Carrizosa Torres, contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 1 y 8 de marzo de 2016 –este último, ratificando el anterior–, mediante los cuales el órgano rector de la cámara catalana calificó y admitió a trámite las solicitudes de puesta en marcha de tres ponencias redactoras conjuntas para elaborar el texto de tres proposiciones de ley, al amparo del artículo 126 del Reglamento del Parlamento de Cataluña. Ha comparecido el Parlamento de Cataluña, a través de sus representantes. Se personan como parte, a través de su representante legal, los diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento de Cataluña. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de marzo de 2016, los diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos del Parlamento de Cataluña, representado por el Procurador de los Tribunales don José Luis García Guardia y asistido por los Abogados don José María Espejo-Saavedra Conesa y don Carlos Carrizosa Torres, interpusieron demanda de amparo contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña que se mencionan en el encabezamiento.

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

a) En fecha 3 de febrero de 2016 los grupos parlamentarios de Junts pel Sí (JpS) y de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (CUP-CC), presentaron ante el registro del Parlamento de Cataluña tres solicitudes de creación de ponencias parlamentarias conjuntas para la elaboración, respectivamente, de una proposición de ley integral de protección social catalana, de una proposición de ley del régimen jurídico catalán y de una proposición de ley de la Administración tributaria catalana, conteniendo por única justificación, que tales solicitudes se realizaban «de acuerdo con lo establecido en el artículo 126 del Reglamento del Parlamento».

En lo que importa al presente recurso de amparo, el art. 126 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), está recogido en el apartado dedicado a «Los proyectos y las proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de autonomía de Cataluña», dentro de la sección tercera (especialidades del procedimiento legislativo), del capítulo segundo (procedimiento legislativo), en los siguientes términos:

«Artículo 126. *Ponencia redactora.*

1. Con relación al desarrollo básico de lo establecido por el Estatuto de autonomía de Cataluña, la Mesa del Parlamento, sin perjuicio del régimen general de la iniciativa legislativa establecido por el artículo 109, de acuerdo con la Junta de Portavoces y previa iniciativa de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados, puede decidir que en estas materias la iniciativa parlamentaria sea ejercida por el conjunto de grupos parlamentarios. A tal fin, la comisión que designe la Mesa del Parlamento debe constituir una ponencia, con representación de todos los grupos parlamentarios, para que elabore el texto de la proposición de ley en el plazo de tres meses, al término del cual se entiende que decae el encargo, salvo en caso de una prórroga otorgada expresamente. Para publicar la proposición, se sigue lo dispuesto por el artículo 112.

2. El texto elaborado por la ponencia a que se refiere el apartado 1 se tramita por el procedimiento legislativo común. Las proposiciones de ley elaboradas siguiendo este procedimiento deben someterse al debate establecido por el artículo 114 y, si están firmadas por todos los grupos parlamentarios, no pueden ser objeto de enmiendas a la totalidad. La presentación de la proposición de ley debe efectuarse por el diputado designado por la ponencia.»

Por su parte, el art. 62.2 de Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), dispone, bajo el epígrafe «Iniciativa legislativa y ejercicio de la función legislativa», lo siguiente:

«Son leyes de desarrollo básico del Estatuto las que regulan directamente las materias mencionadas por los artículos 2.3, 6, 37.2, 56.2, 67.5, 68.3, 77.3, 79.3, 81.2 y 94.1. La aprobación, la modificación y la derogación de dichas leyes requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo que el Estatuto establezca otra.»

b) Con relación a estas tres iniciativas el Grupo Parlamentario Socialista dirigió a la Presidenta del Parlamento un escrito que tuvo entrada en el registro General de la Cámara el 9 de febrero de 2016, en el que se exponían varias dudas sobre la legitimidad jurídica de creación de las mencionadas ponencias conjuntas y se solicitaba que los servicios jurídicos de la Cámara emitieran un informe para clarificar la cuestión. En relación con el mismo asunto el Vicepresidente segundo del Parlamento entregó a la Mesa, en la sesión celebrada el día 9 de febrero de 2016, un escrito en el que se expresaban los motivos por los que se oponía a la admisión de las solicitudes de constitución de las ponencias conjuntas, solicitando, asimismo, que los servicios jurídicos emitieran un informe sobre esta cuestión.

El mismo día 9 de febrero de 2016, en sesión conjunta de la Mesa y de la Junta de Portavoces, se acordó encomendar a los servicios jurídicos del Parlamento la elaboración

de un informe sobre la cuestión planteada y posponer, a la espera del mismo, la decisión definitiva de la Mesa sobre la admisión a trámite.

En fecha 16 de febrero de 2016 se emitió dicho informe, en el que se expone, en síntesis, que la creación de una ponencia conjunta es una especialidad del procedimiento legislativo establecido por el artículo 126 RPC, previsto para poder aplicarlo a las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) que aparecen enumeradas en el artículo 62.2 EAC. No obstante lo anterior, la praxis parlamentaria muestra varios precedentes de tramitación de proposiciones de ley por el procedimiento de ponencia conjunta sin que su ámbito material estuviera incardinado en los supuestos del artículo 62.2 EAC, aunque tal decisión de admisión a trámite de la Mesa y de la Junta de Portavoces se tomó con el acuerdo de todos los grupos parlamentarios, toda vez que la finalidad de las ponencias conjuntas es la de constituir un marco de trabajo conjunto.

Caso contrario, si no se trata de las materias previstas en el art. 62.2 EAC y no hay consenso, los Servicios Jurídicos de la Cámara entienden que se presentan dudas sobre la viabilidad de la ponencia, porque esta pierde el sentido para el cual ha sido prevista (ser plataforma de trabajo «conjunto» de los grupos) y porque su creación puede generar como efecto adicional que los grupos parlamentarios que se han opuesto a ella deban asumir una participación activa en la elaboración de un texto normativo en contra de sus legítimos intereses políticos, obligación que el reglamento no les impone.

En el informe se hace mención expresa a que en estos casos en que las materias no corresponden al desarrollo básico del Estatuto, la decisión de la Mesa y de la Junta de Portavoces de crear las ponencias se ha tomado siempre con consenso o sin la oposición expresa de ningún grupo parlamentario. Por último, en el informe se aconseja a los grupos parlamentarios que han solicitado la creación de las ponencias conjuntas que ejerzan su derecho de iniciativa de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario, recordándoles que disponen de otros instrumentos parlamentarios sin necesidad de utilizar la vía de la ponencia conjunta.

c) En fecha 29 de febrero de 2016, los grupos parlamentarios JpS y de la CUP-CC presentaron ante el registro del Parlamento un escrito dirigido a la Mesa exponiendo las consideraciones que, según su criterio, vendrían a fundamentar la legitimidad de un acuerdo de la Mesa que diera trámite a estas iniciativas legislativas de acuerdo con el procedimiento del artículo 126 RPC. Se afirma en dicho escrito que el art. 126 RPC «se ha convertido en la práctica en un procedimiento legislativo que va más allá de una interpretación estricta y formal de su tenor literal, de otra manera no hubieran sido posibles la mayoría de las ponencias conjuntas realizadas en las últimas legislaturas», señalando a continuación un listado de proposiciones legislativas –sin otra indicación que el título de cada una– presentadas en las últimas legislaturas, y defendiendo que la Mesa, en caso de duda sobre si la iniciativa se enmarca en el ámbito de materias del art. 126 RPC, no debe prejuzgar su adecuación sino admitirla. Niegan que un solo grupo de la Cámara pueda tener derecho de veto y que la unanimidad en la constitución de la ponencia no sea un requisito prefijado en este procedimiento, sino el de la participación de todos los grupos, insistiendo en que no caben controles previos sobre las tres iniciativas presentadas, solicitando se dé trámite a las mismas.

d) La Mesa del Parlamento, en sesión celebrada el 1 de marzo de 2016, acordó (con el voto en contra del Vicepresidente segundo y de los Secretarios segundo y tercero) tramitar dicha iniciativa parlamentaria mediante el procedimiento previsto en el artículo 126 RPC, constituyendo las correspondientes ponencias conjuntas.

e) Contra dicha resolución se presentaron tres peticiones de reconsideración, al amparo del art. 38 del RPC, por parte del Grupo Parlamentario de Ciudadanos (núm. de registro 12798), del Grupo Parlamentario Socialista (núm. de registro 12381) y del Grupo Parlamentario del Partido Popular de Cataluña (núm. de registro 13120). Concretamente, los hoy recurrentes en amparo elevaron dicha petición de reconsideración por escrito de fecha 4 de marzo de 2016.

f) En fecha 8 de marzo de 2016 la Mesa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38.3 RPC, con el Voto en contra del Vicepresidente segundo y de los Secretarios segundo y tercero, acordó desestimar la petición de reconsideración.

Razona la Mesa, en síntesis:

i) Que la solicitud presentada cumple con los requisitos formales que establece el art. 126 RPC, teniendo en cuenta que lo han pedido dos grupos parlamentarios, se ha producido el acuerdo favorable de la Junta de Portavoces, «y la Mesa dispone de un margen de apreciación para decidir sobre su creación cuando se cumplen estos dos requisitos».

ii) Que «al margen de la interpretación del artículo 126, más allá del cumplimiento de los requisitos formales», dicho art. 126 RPC «ha sido interpretado de forma amplia y extensiva en las últimas legislaturas sin que este hecho habitual haya sido fruto de controversia por parte de la Mesa y la Junta de Portavoces».

iii) «En caso de duda sobre si la materia objeto de las proposiciones es o no de desarrollo básico estatutario, la Mesa, por un criterio de prudencia, no puede prejuzgar ex-ante la adecuación del procedimiento de la ponencia redactora».

iv) «La referencia que hace el art. 126 RPC a “la representación de todos los grupos” no puede ser interpretada como requisito necesario para la ponencia redactora, ya que esto podría significar el derecho de veto de un solo grupo, claramente contrario al derecho de iniciativa legislativa que corresponde a los grupos parlamentarios»; y en todo caso el art. 126.2 RPC «prevé que el texto elaborado por la ponencia no sea firmado por todos los grupos parlamentarios», aunque con ella se busca el máximo consenso.

3. La demanda se interpone al amparo del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT) y en la misma se solicita la declaración de nulidad de los acuerdos de la Mesa citados anteriormente. Los recurrentes aducen que los acuerdos impugnados han conculcado la legalidad parlamentaria, con el resultado de vulnerar facultades de los Diputados que pertenecen al núcleo de su función representativa parlamentaria (art. 23.2 CE), en conexión con el art. 23.1 CE.

Con respecto a la infracción de la legalidad parlamentaria, los recurrentes ponen de manifiesto que de acuerdo con lo previsto en el art. 126 RPC no es posible constituir una ponencia, con representación de todos los grupos parlamentarios para elaborar el texto de una proposición de ley sobre materias que quedan fuera del ámbito material definido por el artículo 62.2 EAC, como ocurre en el presente caso. Tal infracción del Reglamento lleva aparejada la vulneración de las facultades parlamentarias previstas en el art. 23 CE, toda vez que se obliga a los Diputados a participar en la elaboración de una proposición de ley con la que no están de acuerdo y, además, se hace utilizando una especialidad del procedimiento legislativo prevista exclusivamente para los «proyectos y las proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña». Se trata de materias que necesitan de una amplia mayoría parlamentaria para su aprobación, cuando no es el caso.

Los recurrentes también aducen que la vulneración denunciada es «la consecuencia del inconstitucional proceder de la Mesa del Parlamento de Cataluña dirigida a incumplir la Sentencia del Tribunal Constitucional 259/2015», argumentando en este sentido que hay una conexión entre las proposiciones de ley que se pretenden elaborar mediante el procedimiento previsto en el art. 126 RPC y la creación de un proceso constituyente, toda vez que los portavoces de los grupos parlamentarios que proponen la creación de una ponencia conjunta no han dejado de reiterar que se trata de «leyes de desconexión». Como apoyo de esta afirmación se adjuntan noticias de prensa en las que se refleja que la finalidad que se busca con la aprobación de dichas leyes es la «desconexión» y la independencia de España y afirman que la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015, incluía un apartado en el que se recogía que «el Parlamento de Cataluña considera pertinente iniciar en el plazo de treinta días la tramitación de las leyes de proceso constituyente, de seguridad social y de hacienda pública», razones que llevan a los recurrentes a afirmar que mediante

este procedimiento se está obligando a todos los grupos parlamentarios a participar en la elaboración de un texto normativo inconstitucional.

4. Con fecha 25 de abril de 2016, el Presidente del Tribunal Constitucional firmó un acuerdo de conexión con el recurso de amparo núm. 1315-2016, en aplicación del acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional, de 23 de octubre de 2013, una vez visto que ambos recursos provienen del mismo procedimiento parlamentario, disponiendo que prosigan su tramitación ante la Sala Segunda de este Tribunal, siendo turnados al mismo Magistrado Ponente.

5. La Sala Segunda de este Tribunal, por providencia de 7 de junio de 2016, acordó admitir a trámite la demanda de amparo, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. Asimismo, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, acordó requerir a la Mesa del Parlamento de Cataluña la remisión del testimonio de las actuaciones, acompañándose copia de la demanda a los efectos de su personación en el presente proceso.

6. La Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 6 de julio de 2016, acordó tener por personado y parte al Letrado don Pere Sol i Ordis, en nombre y representación del Parlamento de Cataluña y tener por personados y parte en el procedimiento al Procurador don Manuel Sánchez-Puelles y González Carvajal, en nombre y representación de los Diputados y Diputadas del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento de Cataluña, y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de 20 días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC.

7. Los Letrados del Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado el 16 septiembre de 2016, formularon sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de amparo, al entender que los acuerdos impugnados no vulneran el art. 23 CE y fueron adoptados en cumplimiento de lo establecido en el Reglamento de la Cámara y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Para los representantes de la Cámara las solicitudes presentadas por los grupos parlamentarios de Junts pel Sí y de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent, para la creación de ponencias parlamentarias conjuntas de acuerdo con el procedimiento que prevé el art. 126 RPC, cumplen los requisitos formales que establece el Reglamento para la creación de las ponencias redactoras, dado que: i) lo han solicitado dos grupos parlamentarios y ii) se ha producido el acuerdo favorable de la Junta de Portavoces.

Los Letrados del Parlamento catalán afirman que, cuando se cumplen estos dos requisitos «la Mesa dispone de un margen de apreciación para decidir» sobre la creación de ponencias parlamentarias conjuntas y ponen de manifiesto que el artículo 126 RPC ha sido interpretado de forma flexible en las últimas legislaturas, toda vez que, a su juicio, no siempre es posible identificar claramente cuáles son las materias que deben considerarse incluidas en el ámbito material del desarrollo básico del Estatuto de Autonomía (que aparecen recogidas en el art. 62.2 EAC) ya que en ocasiones el resultado de dicha remisión es poco preciso o demasiado amplio y ambiguo, habiéndose aprobado la creación de ponencias redactoras de iniciativas legislativas que no estaban comprendidas en el ámbito material al que se refieren dicho precepto estatutario, como por ejemplo, en la última legislatura, en la que se utilizó el procedimiento previsto en el art. 126 RPC para elaborar las proposiciones de ley que finalmente dieron lugar a la Ley de transparencia y acceso a la información pública, a la Ley de consultas populares no referendarias y participación ciudadana, y a la Ley de igualdad entre hombres y mujeres, añadiendo que, en caso de duda sobre si la materia objeto de la proposición de ley es de desarrollo básico estatutario, la Mesa, por motivos de prudencia, no puede prejuzgar *ex ante* la adecuación del procedimiento de la ponencia redactora, todo ello en consonancia con la jurisprudencia constitucional que ha venido sosteniendo que la Mesa, en el trámite de admisión, ha de

verificar exclusivamente los requisitos formales exigidos por el Reglamento parlamentario, excluyendo que este acto de calificación pueda comportar un juicio de oportunidad sobre el contenido de la propuesta.

Por último, la representación procesal del Parlamento Catalán aduce que los recurrentes reclaman el restablecimiento de un pretendido derecho subjetivo que no existe y, por tanto, no pueden utilizar el proceso constitucional de amparo con la mera finalidad de restaurar la legalidad parlamentaria presuntamente infringida, argumentando que, en relación con las ponencias redactoras, los recurrentes conservan intacto su derecho a no designar representante, a no participar en sus reuniones y a enmendar, si lo consideran oportuno, el texto que elaboren los grupos que participen en dicho órgano y, finalmente, a no votarlo, concluyendo que, en todo caso, este procedimiento especial es más garantista que el procedimiento ordinario, ya que permite a todos los grupos parlamentarios participar desde el inicio en la elaboración de la proposición de ley.

8. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 10 de octubre de 2016, en el que interesa se dicte Sentencia estimando el recurso de amparo y se declare vulnerado el derecho fundamental de los demandantes a ejercer sus funciones representativas de acuerdo con lo garantizado en el art. 23.2 CE.

Tras exponer detalladamente los antecedentes de los que trae causa el recurso, así como los principales argumentos esgrimidos por los recurrentes, el Fiscal analiza la queja relativa a la vulneración del Reglamento del Parlamento de Cataluña y, en segundo término, expone las consecuencias que para el estatuto constitucionalmente relevante de los diputados recurrentes, se derivan de tal vulneración.

En este sentido, el Fiscal lleva a cabo una interpretación sistemática y teleológica del art. 126 RPC, llegando a la conclusión de que se trata de un precepto que regula una especialidad dentro del procedimiento legislativo, relativa a los proyectos y proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de autonomía de Cataluña, siendo estos los que versan sobre las materias recogidas en el artículo 62.2 EAC, con arreglo al cual son leyes de desarrollo básico del Estatuto las que regulen directamente las materias mencionadas por los artículos 2.3, 6, 37.2, 56.2, 67.5, 68.3, 77.3, 79.3, 81.2 y 94.1 EAC, lista de preceptos que, a su juicio, configura claramente un *numerus clausus* que no coincide con las materias que resultan objeto de las proposiciones de ley que se intentan tramitar en el caso que nos ocupa, añadiendo que estamos ante una especialidad que supone una excepción al régimen procedimental legislativo general, por lo que la interpretación que se impone ha de ser necesariamente muy estricta e incluso restrictiva.

Asimismo, el Ministerio Fiscal entiende que la decisión de la Mesa no puede justificarse en una supuesta «praxis parlamentaria», pues dicho uso parlamentario, relativo a la interpretación flexible de las materias a las que se refiere el art. 126 RPC, sólo se dio en anteriores legislaturas cuando se contó con el consenso de todos los grupos parlamentarios, lo que no ocurre en el caso que nos ocupa y, por tanto, la Mesa no puede invocar la costumbre parlamentaria para apartarse del Reglamento y, con ello, ignorar los derechos y garantías que el Reglamento reconoce a los parlamentarios (SSTC 107/2016, de 7 de junio, FJ 4, y 57/2011, de 3 de mayo, FJ 7, entre otras).

Constatada la infracción reglamentaria, para el Fiscal no cabe duda que el ejercicio de la función legislativa y, dentro de esta, la iniciativa legislativa, forma parte de la función representativa que garantiza el art. 23 CE (por todas, STC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3) y, por tanto, pertenece al núcleo de derechos y facultades constitucionalmente relevante de los diputados, con el consiguiente derecho a que la iniciativa legislativa se ejerza y tramite conforme a los procedimientos parlamentarios idóneos y procedentes. Así, el Fiscal coincide con los recurrentes en que, en el caso que nos ocupa, los derechos y facultades atribuidos a los diputados se ven afectados, toda vez que la especialidad de tramitación del art 126 RPC afecta a la capacidad de iniciativa legislativa de aquellos, pues la ponencia conjunta fuerza a los grupos parlamentarios que manifiestamente no quieren compartir una determinada iniciativa legislativa a ser partícipes de la misma, sometiendo a los diputados y grupos disidentes a una innecesaria tensión entre sus deberes de participación en los debates del Pleno y de las comisiones, deber que la doctrina ha extrapolado a los

trabajos parlamentarios de las ponencias, conculcando su legítimo interés de no participar de forma activa en ponencias conjuntas por entrar en contradicción con la defensa de las propias posiciones políticas.

En conclusión, el Fiscal sostiene que la Mesa se ha separado de lo expresamente previsto en el Reglamento de la Cámara (que habilita el empleo del art. 126 RPC sólo para las materias tasadas en el art. 62.2 EAC), que también se aparta de la propia praxis parlamentaria, toda vez que la flexibilidad de la Mesa a la hora de examinar las materias que pueden ser objeto de esta especialidad del procedimiento legislativo sólo se dio en anteriores legislaturas cuando se contó con el consenso de todos los grupos parlamentarios, lo que le lleva a afirmar que se ha vulnerado el derecho de iniciativa legislativa de los diputados recurrentes, que forma parte de las facultades parlamentarias garantizadas por el art. 23.2 CE.

9. Por providencia de 15 de diciembre de 2016, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes, la cuestión suscitada en el presente recurso de amparo se centra en determinar si los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia y mediante los que se admitió a trámite la solicitud de los grupos parlamentarios de Junts pel Sí y de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent, de creación de tres ponencias parlamentarias conjuntas de acuerdo con el procedimiento que prevé el artículo 126 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), para la elaboración, respectivamente, de una proposición de ley integral de protección social catalana, de una proposición de ley del régimen jurídico catalán y de una proposición de ley de la Administración tributaria catalana, vulneran el derecho de los diputados recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos regulado en el art. 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, previsto en el artículo 23.1 CE.

Los diputados recurrentes, miembros del Grupo Parlamentario de Ciudadanos del Parlamento de Cataluña, ponen de manifiesto que, de acuerdo con lo previsto en el art. 126 RPC, no es posible utilizar el cauce que proporciona dicho precepto, consistente en constituir una ponencia con representación de todos los grupos parlamentarios, cuando la finalidad de la misma es elaborar el texto de varias proposiciones de ley cuyo contenido no se refiere a materias directamente relacionadas con el desarrollo básico del Estatuto de autonomía de Cataluña. En este sentido, insisten en que el art. 126 RPC regula una especialidad dentro del procedimiento legislativo, relativa a los proyectos y proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña y que, de acuerdo con el art. 62.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), son leyes de desarrollo básico del Estatuto sólo las que regulan directamente las materias mencionadas en los artículos 2.3, 6, 37.2, 56.2, 67.5, 68.3, 77.3, 79.3, 81.2 y 94.1 EAC, que configura una lista cerrada en la que no encaja ninguna de las materias propuestas y admitidas por la Mesa para tal fin en los acuerdos impugnados.

Los diputados recurrentes alegan que tal infracción del Reglamento por parte de la Mesa lleva aparejada la vulneración de su derecho de iniciativa legislativa, facultad que pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria protegida por el art. 23.2 CE, toda vez que se ven obligados, en contra de su voluntad, a formar parte de una iniciativa legislativa que no comparten, viéndose forzados a participar en tres ponencias conjuntas para elaborar tres proposiciones de ley y, en definitiva, a formar parte de un procedimiento legislativo sustancialmente distinto al que se sigue en el trámite legislativo ordinario.

También aducen que la vulneración denunciada es «la consecuencia del inconstitucional proceder de la Mesa del Parlamento de Cataluña dirigida a incumplir la Sentencia del Tribunal Constitucional 259/2015», argumentando en este sentido que hay

una conexión entre las proposiciones de Ley que se pretenden elaborar mediante el procedimiento previsto en el art. 126 RPC y la creación de un proceso constituyente, toda vez que los portavoces de los Grupos Parlamentarios que proponen la creación de una ponencia conjunta no han dejado de reiterar que se trata de «leyes de desconexión», razones que llevan a los recurrentes a firmar que mediante este procedimiento se está obligando a todos los grupos parlamentarios a participar en la elaboración de un texto normativo inconstitucional.

Por su parte, los Letrados del Parlamento de Cataluña solicitan la desestimación del recurso de amparo argumentando que la Mesa ejerció legítimamente sus facultades y aplicó correctamente las normas del Reglamento de la Cámara, por lo que, a su juicio, no cabe imputar a la actuación de la Mesa la pretendida lesión de los derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE. Para los representantes de la Cámara, las solicitudes presentadas para la creación de ponencias parlamentarias conjuntas cumplen los requisitos formales que establece el art. 126 RPC, dado que la iniciativa parte de dos grupos parlamentarios y se cuenta con el acuerdo favorable de la Junta de Portavoces. Cumplidos estos dos requisitos, los Letrados entienden que existe un margen de flexibilidad de la Mesa a la hora de valorar las materias que deben considerarse incluidas en el ámbito material del desarrollo básico del Estatuto de Autonomía (ex art. 62.2 EAC) y, en este sentido, señalan que en otras legislaturas la Mesa tramitó sin problemas la solicitud de creación de ponencias redactoras relativas a iniciativas legislativas que no estaban comprendidas en el ámbito material al que se refieren dicho precepto estatutario. Por último, afirman que, con independencia de la eventual infracción del Reglamento, no estamos ante la vulneración de ningún derecho fundamental de los recurrentes.

El Ministerio Fiscal, finalmente, interesa la estimación del recurso de amparo en los términos que han quedado expresados en los antecedentes de la presente Sentencia y que, en síntesis, se dirigen a argumentar que la Mesa se ha separado, tanto de lo expresamente previsto en el Reglamento de la Cámara (que habilita el empleo del art. 126 RPC sólo para las materias tasadas en el art. 62.2 EAC), como de la propia praxis parlamentaria, toda vez que la flexibilidad de la Mesa a la hora de examinar las materias que pueden ser objeto de esta especialidad del procedimiento legislativo, constituye un uso parlamentario sólo cuando se cuenta con el consenso de todos los grupos parlamentarios, razones que le llevan a concluir que se ha vulnerado el derecho de iniciativa legislativa de los diputados recurrentes, que forma parte de las facultades parlamentarias garantizadas por el art. 23.2 CE.

2. Entrando ya en el análisis de la queja que se formula en la demanda de amparo, resulta oportuno traer a colación la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales invocados, en conexión con el contenido y finalidad de los acuerdos parlamentarios impugnados. Así, debe recordarse lo siguiente:

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

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

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

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

En concreto, podrán reclamarlos ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica (SSTC 161/1988, FJ 7; 38/1999, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 2; 177/2002, FJ 3; 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2, y 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, entre otras muchas).

En este sentido, este Tribunal ha venido reiterando que «no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3, y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas)» [STC 1/2015, FJ 3; también STC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3].

c) Por último, y en relación con el tipo de iniciativa parlamentaria cuya admisión a trámite se cuestiona en este caso, este Tribunal ha venido afirmando que el ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos constituye «la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático». Y «[p]uesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, entre los que indudablemente debe contarse con el derecho a la iniciativa legislativa, constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante» (STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4, y las allí citadas), toda decisión de la Mesa sobre la tramitación de una iniciativa legislativa promovida por un representante de los ciudadanos afecta a su derecho al libre e igual ejercicio de su cargo público, de forma que, perturbado o coartado este, se perturba y coarta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, infringiendo, así pues, el art. 23.1 y 2 CE» (STC 10/2016, FJ 4).

Hemos precisado, además, que «esta exigencia de rigor es aún más intensa, si cabe, cuando el examen de admisibilidad que le compete a la Mesa recae sobre iniciativas

legislativas de origen parlamentario, pues la Mesa debe cuidarse de no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada mediante el recurso a la iniciativa legislativa (STC 124/1995). Si no fuese así, la Mesa dejaría de obrar como un órgano de gobierno de la Cámara ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica de la iniciativa, para mutarse en un órgano netamente político, impidiendo, además, que las iniciativas promovidas por las minorías parlamentarias se sometiesen al debate público en la Cámara. Lo que colocaría a estos representantes en una posición de inferioridad y desigualdad lesiva del art. 23.2 CE (SSTC 118/1995 y 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3)» [STC 10/2016, FJ 4].

3. Sentado lo que antecede, debemos recordar que cuando se reclama la tutela de derechos o facultades que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria frente a posibles vulneraciones de los órganos de la Cámara correspondiente, este Tribunal debe ser especialmente cuidadoso en la identificación, primero, de la base normativa del derecho alegado (toda vez que estamos ante un derecho fundamental de configuración legal, como se ha expuesto en el fundamento jurídico anterior) y, segundo, en la identificación de la regulación reglamentaria de las facultades del órgano de la Cámara al que se imputa la vulneración. Por ello, resulta obligado comenzar con un análisis del sentido, alcance y ámbito material del art. 126 RPC.

Del Reglamento del Parlamento de Cataluña se desprende que la regulación relativa al procedimiento legislativo (capítulo II del título IV) contempla unas disposiciones generales sobre sujetos, requisitos y admisión a trámite de iniciativas legislativas (arts. 109 a 111), una normas para el procedimiento legislativo común (arts. 112 a 125) y, por lo que aquí interesa, una serie de especialidades del procedimiento legislativo (arts. 126 a 145), cuya ordenación en sus tres primeros apartados responde a un claro criterio *ratione materiae*. Así, el apartado primero (arts. 126 y 127) se refiere a «Los proyectos y las proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de autonomía de Cataluña»; el apartado segundo (arts. 128 a 131) al proyecto de ley de presupuestos; y el apartado tercero (art. 132), a la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

Más en concreto, el art. 126 RPC contempla una especialidad dentro del procedimiento legislativo, relativa a la iniciativa para promover la elaboración conjunta de proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña, regulando, tal y como se ha reproducido en los antecedentes, la posibilidad de que la iniciativa parlamentaria se ejerza por el conjunto de grupos parlamentarios, mediante la constitución de una ponencia redactora que contará con la presencia de todos los grupos. Además, de acuerdo con lo previsto en los arts. 62.2 *in fine* del EAC y 127 RPC, la proposición de ley elaborada por la ponencia conjunta requerirá, para su aprobación, el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno, en una votación final sobre el conjunto del texto, sin que sea posible su aprobación en comisión (art. 133 RPC). Estos rigurosos requisitos de tramitación y aprobación sólo se justifican por razón de la materia que se pretende regular mediante este procedimiento especial (el desarrollo básico del Estatuto de autonomía de Cataluña) y coinciden con los que el Reglamento exige para «las iniciativas de reforma estatutaria» (art. 132 RPC).

De lo dicho se deduce con claridad que para acudir al procedimiento legislativo especial que regula el art. 126 RPC, es requisito *sine qua non* (como apunta el Fiscal y también aducen los recurrentes), que la iniciativa se dirija a elaborar proposiciones de ley relativas «al desarrollo básico de lo establecido por el Estatuto de autonomía de Cataluña», lo que nos remite al art. 62.2 EAC, con arreglo al cual son leyes de desarrollo básico del Estatuto «las que regulen directamente las materias mencionadas en los artículos 2.3, 6, 37.2, 56.2, 67.5, 68.3, 77.3, 79.3, 81.2 y 94.1 EAC», lista de preceptos que configura claramente un *numerus clausus* y que se remiten a las siguientes materias: a los municipios, las veguerías, las comarcas y demás entes locales que integran el sistema institucional de la Generalidad (art. 2.3 EAC), a la lengua propia y oficiales de Cataluña (art. 6 EAC), a las garantías de los derechos estatutarios (art. 37.2 EAC), a la composición del Parlamento y régimen electoral (art. 56.2 EAC), al estatuto personal del Presidente o Presidenta de la Generalidad (art. 67.5 EAC), a la organización, el funcionamiento y las

atribuciones del Gobierno de la Generalitat (art. 68.3 EAC), a la composición y el funcionamiento del Consejo de Garantías Estatutarias, el estatuto de sus miembros y los procedimientos relativos al ejercicio de sus funciones (art. 77.3 EAC), al estatuto personal del Síndic de Greuges, sus incompatibilidades, sus causas de cese, así como la organización y las atribuciones de la institución (art. 79.3 EAC), al estatuto personal, las incompatibilidades, las causas de cese, la organización y el funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas (art. 81.2 EAC) y, finalmente, al régimen jurídico especial de Arán (art. 94.1 EAC).

Asimismo, debemos reparar en el hecho de que no sólo se trata de una lista cerrada y taxativa de materias, sino que, además, del tenor literal del art. 62.2 EAC se desprende que sólo son leyes de desarrollo básico del Estatuto las que regulan «directamente» dichas materias, lo que excluye toda interpretación flexible o extensiva a la hora de calificar las iniciativas que se presenten bajo su cobertura y, correlativamente, al acordar la apertura del procedimiento legislativo especial previsto en el art. 126 RPC para su tramitación.

4. Debe anticiparse que no cabe apreciar *prima facie* la necesaria correspondencia «directa» entre las materias de desarrollo básico del Estatuto ex art. 62.2 EAC, y las materias respecto de las que se pretende elaborar tres proposiciones de ley utilizando el procedimiento especial previsto en el artículo 126 RPC, esto es, una proposición de ley integral de protección social catalana, una proposición de ley del régimen jurídico catalán y una proposición de ley de la Administración tributaria catalana. Ninguna de ellas se refiere a la regulación de las instituciones ya establecidas en el Estatuto de Autonomía que indica su art. 62.2 (Generalidad, Parlamento, Consejo de Garantías Estatutarias, Síndic de Greuges y Sindicatura de Cuentas); tampoco a la ordenación de los municipios, veguerías y comarcas de la propia Comunidad, ni a la organización territorial o administrativa de Arán. Es evidente, por lo demás, que cualquier institución u organización administrativa no recogida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuya creación pretendiera fraguarse bajo las proposiciones de ley que se anuncian, no podría responder a un «desarrollo básico» del propio Estatuto. En lo que hace, por otro lado, a las garantías de los derechos estatutarios, el art. 37.2 EAC prevé expresamente que con este fin se apruebe por ley la «Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña». Pero esta última tampoco es asumida por las tres iniciativas en examen, ni con ellas se pretende, en fin, la regulación de la lengua propia y oficiales de Cataluña, o la regulación del régimen electoral.

Esa correspondencia no queda en modo alguno justificada por los dos grupos parlamentarios que firman la iniciativa, ni en su solicitud inicial, la cual se limita a decir que se cumple con lo establecido en el art. 126 RPC, ni en el posterior escrito de 29 de febrero, en el que formulaban alegaciones contrarias al Informe del Servicio Jurídico de la Cámara –favorable este último a una interpretación estricta de la norma–. De hecho, y como se expuso en el antecedente 2 c), de esta Sentencia, en tal escrito no se realiza ningún esfuerzo dialéctico por relacionar las tres proposiciones de ley con alguna de las materias sujetas al procedimiento especial, sino que se postula la aplicación de este al margen del tenor literal de la norma (art. 126 RPC), únicamente porque así se habría hecho anteriormente con otras proposiciones de ley que, sin ninguna clase de acreditación, se relacionan sin más en un listado.

A lo anterior se une que los acuerdos impugnados no contienen tampoco una argumentación de la Mesa dirigida a fundamentar la necesaria conexión material, tal y como exige el Reglamento, entre el objeto de dichas proposiciones de ley y las leyes de desarrollo básico del Estatuto. Al contrario, la Mesa, en su acuerdo de 8 de marzo de 2016, mediante el que desestimó la reconsideración solicitada por varios grupos parlamentarios, alude a una interpretación amplia, extensiva y flexible de dicho precepto, que va «más allá de su lectura estricta, formal y literal» para, a continuación, justificar su decisión en la existencia de un uso parlamentario que legitimaría la aplicación del art. 126 RPC para la tramitación de iniciativas legislativas que no se corresponden estrictamente con las materias propias del desarrollo básico del Estatuto de Autonomía.

Tampoco los Letrados del Parlamento de Cataluña aportan ningún argumento de fondo para fundamentar la conexión material entre las tres solicitudes de creación de ponencias

parlamentarias conjuntas y las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Cataluña, sino que también se remiten a una legítima interpretación flexible del art. 126 RPC por parte de la Mesa y a la necesidad de que dicho órgano lleve a cabo un mero examen formal de los requisitos de admisibilidad de la iniciativa, insistiendo, asimismo, en el hecho de que en anteriores legislaturas se crearon ponencias redactoras conjuntas para la elaboración de proposiciones de ley que no estaban comprendidas en el ámbito material al que se refiere el art. 62.2 EAC.

Pues bien, este Tribunal ha insistido repetidamente en que «a la Mesa le compete, por estar sujeta al Ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos Parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficiencia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa (STC 205/1990), esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria» (STC 10/2016, FJ 4), pero también hemos aclarado que, no obstante lo anterior, el Reglamento Parlamentario puede establecer que la Mesa «extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento Parlamentario pertinente», como es el caso de la calificación... de lo que han de considerarse mociones o interpelaciones, o con la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imposición del art. 87.3 CE (SSTC 95/1994, 41/1995 y 124/1995; ATC 304/1996)» [STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4].

Esta doctrina ha de ser aplicada al caso que nos ocupa, toda vez que, tal examen material afecta al procedimiento legislativo especial que prevé el art. 126 RPC para elaborar proyectos de ley que se refieren al desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Así, este Tribunal tiene declarado que las facultades de las Mesas «lo son sobre todo a efectos de controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas, si bien pueden también extenderse, cuando así lo prevea el respectivo reglamento, a un examen material de aquellas si tal delimitación sustantiva existe en el ordenamiento y ello a efectos de definir cuál sea el procedimiento parlamentario en cada caso idóneo para su tramitación (por todas, SSTC 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, y 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3)» [SSTC 107/2016, de 7 de junio, FJ 3, 108/2016, de 7 de junio, FJ 3, y 109/2016, de 7 de junio, FJ 4].

De otro lado, los precedentes a los que aluden tanto los dos grupos proponentes de las tres iniciativas legislativas, como la Mesa, y la representación procesal de la Cámara, sólo han tenido lugar en el Parlamento Catalán, según se defiende, cuando se contó con el consenso de todos los grupos parlamentarios. No se ha acreditado en modo alguno, el empleo del cauce del art. 126 RPC para constituir una ponencia conjunta, relativa a proposiciones de ley sobre materias que no encajan en el ámbito material definido por el art. 62.2 EAC, cuando los únicos grupos parlamentarios que la quieren constituir son los dos que promueven la iniciativa y cuando los demás grupos parlamentarios se oponen a ello. No hay base para fundar en esos precedentes, por tanto, un uso parlamentario con la fuerza jurídica que se pretende, pues una cosa es el eventual consenso de los grupos –aquí inexistente– para realizar una iniciativa legislativa conjunta, para lo que no es preciso siquiera que se trate de las materias del art. 62.2 EAC ni que se siga el procedimiento del art. 126 RPC, y otra muy distinta es que se inste a la apertura de este último, prescindiendo de la reserva material y requisitos estrictos que marcan los dos preceptos citados.

Pero, además, incluso si hubiera podido hablarse de un auténtico uso parlamentario, no podemos olvidar que, como ha venido insistiendo este Tribunal: «los usos parlamentarios tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo; de manera que la práctica parlamentaria efectivamente instaurada no puede resultar tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7, y 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 4). En otras palabras: los usos parlamentarios son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas

parlamentarias, pero no pueden restringir su contenido reconocido en la norma reglamentaria» [STC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 7].

Por tanto, desde el control que puede desarrollar este Tribunal en esta jurisdicción de amparo parlamentario, debemos concluir que, en los acuerdos impugnados, la Mesa del Parlamento de Cataluña llevó a cabo una interpretación y aplicación del art. 126 RPC que se separa de los términos literales del mismo, de su finalidad (que es la de constituir un marco de trabajo conjunto de los grupos parlamentarios, en aras del consenso, para elaborar el texto de proposiciones de ley que se refieran de manera directa al desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña), y de los precedentes parlamentarios de la Cámara que se esgrimen a su favor.

Resta analizar, a continuación, si tal proceder ha supuesto una vulneración del derecho a la iniciativa legislativa de los recurrentes, facultad que, como antes quedó expuesto, pertenece al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria protegida por el art. 23.2 CE.

5. Como se ha expuesto en el fundamento jurídico 2 de esta Sentencia, este Tribunal ha precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como es, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa y, dentro de esta función, el derecho de iniciativa legislativa, en los términos previstos en el Reglamento de la Cámara.

La respuesta a la cuestión planteada, exige tomar en consideración las particularidades del procedimiento especial que ha sido abierto por los actos aquí recurridos. Tanto el Estatuto de Autonomía de Cataluña como el propio Reglamento del Parlamento de Cataluña contemplan en este caso varias restricciones al régimen ordinario de iniciativa legislativa y de tramitación de las proposiciones de ley a los miembros y grupos de la Cámara; restricciones que se justifican de manera extraordinaria, precisamente, por tratarse de leyes de desarrollo básico del Estatuto, cuya relevancia está reconocida por este último al margen del debate político. Se prevé por ello:

i) Que una vez presentada la solicitud por dos grupos parlamentarios o por una quinta parte de los diputados, sin exigir por tanto unanimidad ni mayoría, la Mesa queda facultada, con el acuerdo de la Junta de Portavoces, para realizar el control formal y material que exige el art. 62.2 EAC y, siempre en el entendido de que tales requisitos se cumplen, acordar la constitución de la ponencia llamada a elaborar un texto con la respectiva proposición de ley; decisión que adopta la Mesa al margen de la voluntad que expresen los demás grupos y parlamentarios (art. 126.1 RPC).

ii) Además, las comisiones legislativas permanentes, a las que el Pleno puede delegar la tramitación y aprobación de las iniciativas legislativas en el procedimiento ordinario, no pueden en cambio intervenir aquí (art. 62.3 EAC).

iii) Por último, y prescindiendo de otras restricciones que en el presente supuesto tendrían menos virtualidad (como la prohibición de delegación legislativa al Gobierno, excepto para aprobar textos refundidos –art. 63.1 EAC– o la del dictado de decretos-leyes –art. 64.1 EAC–), el trabajo de la ponencia designada, que se extiende a un mínimo de tres meses con posibilidad de prórroga (art. 126.1 RPC), si acaba por traducirse en la presentación de una proposición de ley, exige para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento (arts. 62.1 EAC, 127.1 RPC). De no conseguirse supondría todavía la devolución del texto para la emisión de un nuevo dictamen y votación por el Pleno, en las mismas condiciones. La imposición de una mayoría absoluta, como ha recordado en ocasiones este Tribunal, supone la excepción en nuestro sistema parlamentario, pues «el procedimiento legislativo se ha ordenado con arreglo al denominado principio mayoritario que constituye una “afirmación del principio democrático, respecto del cual toda mayoría cualificada... debe mantenerse en términos de excepción a la regla” (STC 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 11), al ser excepcional “la exigencia de mayoría absoluta y no la simple para su votación y decisión parlamentaria”

[SSTC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 2, y 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3 A)]» [STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5].

Así, una vez constatado que los acuerdos impugnados desbordan el objeto, función y finalidad de la especialidad establecida en el procedimiento legislativo por el art. 126 RPC, debemos concluir que, además, en este caso, dichos acuerdos vulneran el derecho fundamental invocado por los recurrentes (art. 23.2 CE), pues se trata de actos de la Mesa relativos a la tramitación de tres iniciativas legislativas conjuntas que imponen a los recurrentes su participación en una ponencia en la que no quieren integrarse. Los recurrentes ven afectada su libertad de iniciativa legislativa, se insiste, al verse forzados en contra de lo expresamente previsto en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento parlamentario, a formar parte de un procedimiento legislativo especial que no promueven, que les obliga a participar en tres ponencias redactoras cuyo objeto no comparten porque no corresponden al cauce legalmente previsto, y cuya actividad parlamentaria se ve restringida, como se ha dicho ya, en todas las fases del procedimiento, incluyendo la de su aprobación definitiva, sin que concurren los presupuestos que legitimen dicha restricción. Su actuación imperativa se traduce, en expresión de nuestra doctrina ya citada antes, en una perturbación en el libre e igual ejercicio de su cargo público (STC 10/2016, FJ 4).

Tal vulneración a su derecho fundamental no queda salvada, como aducen los Letrados del Parlamento de Cataluña, por las actuaciones de facto a las que, se sugiere, podría acudir el grupo parlamentario disconforme, como la de no nombrar a un representante para la ponencia conjunta, o no asistir a las sesiones de trabajo de esta última, acciones que no serían la expresión correcta del *ius in officium* que cabe esperar de todos los miembros de la Cámara, sino más bien la inadecuada invitación a su no ejercicio. Tampoco, en fin, la solución consiste en recordar que se puede votar en contra del informe de la ponencia, lo que no hace sino certificar la inutilidad de todo el procedimiento.

Por otra parte, es importante señalar que la iniciativa legislativa de los dos grupos promotores de las tres proposiciones de ley (Junts pel Sí y la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent) no quedaría negativamente afectada por una decisión de la Mesa del Parlamento contraria a su tramitación por la vía de la concreta especialidad prevista en el art. 126 RPC, pues los grupos proponentes mantienen la posibilidad de ejercer su iniciativa legislativa en forma de proposición de ley por la vía ordinaria y, además, pueden hacerlo conjuntamente, si esta es su voluntad. La especialidad de tramitación del art. 126 RPC no se configura como la única forma de tramitación a la que forzosamente hay que acudir para legislar sobre desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña, tal y como se desprende de su inciso: «sin perjuicio del régimen general de la iniciativa legislativa establecido por el art. 109».

6. En consecuencia, y de conformidad con los razonamientos precedentes, procede otorgar el amparo solicitado, toda vez que se ha vulnerado el derecho de iniciativa legislativa de los recurrentes, facultad que pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

Ello comporta, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.1 LOTC, que restablezcamos a los recurrentes en la integridad del derecho fundamental vulnerado, anulando los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 1 y de 8 de marzo de 2016, así como toda la tramitación parlamentaria derivada de tales acuerdos.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por los diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos en el Parlamento de Cataluña y, en su virtud:

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

2.º Restablecer a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 1 marzo de 2016 y de 8 de marzo de 2016, mediante los cuales el órgano rector de la cámara catalana calificó y admitió a trámite las solicitudes de puesta en marcha de tres ponencias redactoras conjuntas para elaborar el texto de tres proposiciones de ley, al amparo del art. 126 RPC, así como toda la tramitación parlamentaria derivada de tales acuerdos.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.