

AMPLITUD EN LA ADMISIÓN Y RESTRICCIÓN EN LA DESESTIMACIÓN DE UN RECURSO DE AMPARO EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 96/2019, DE 15 DE JULIO. RECURSO DE AMPARO NÚM. 2634-2018. (BOE NÚM. 192, DE 12 DE AGOSTO DE 2019)

OPENNESS FOR THE ADMISSION AND RESTRAINT FOR THE DISMISSAL OF AN APPEAL FOR LEGAL PROTECTION IN PARLIAMENT. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT'S JUDGEMENT 96/2019, OF JULY 25, CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM. 2634-2018. (BOE NUM. 192, OF AUGUST 12, 2019)

Ignacio NAVARRO MEJÍA
Letrado de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-1988-4999>

RESUMEN

Un grupo parlamentario del Parlamento de Cataluña interpone el recurso de amparo 2634-2018 contra un acuerdo de la Mesa de esta Cámara, relativo a la tramitación de una proposición de ley. El Tribunal Constitucional lo admite pero lo desestima al reconocer la autonomía procedimental de la Cámara y al atender a las facultades de su Mesa, que debe admitir la iniciativa al cumplir sus requisitos mínimos de admisibilidad.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, recurso de amparo parlamentario, autonomía procedimental, facultades de la Mesa.

Artículos clave: art. 23 CE, arts. 129 y 130 Reglamento del Parlamento de Cataluña.

Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: STC 49/2008, de 9 de abril; STC 109/2016, de 7 de junio; STC 71/2017, de 5 de junio; STC 10/2018, de 5 de febrero; STC 47/2018, de 26 de abril; STC 45/2019, de 27 de marzo.

ABSTRACT

A parliamentary group of the Parliament of Catalonia brings the appeal for protection 2634-2018 against the decision of the Bureau of said Parliament, regarding the processing of a bill. The Constitutional Court admits the appeal but dismisses it because of the procedural autonomy of the House and the duties of the Bureau, which must admit the initiative since it meets the minimal requirements of admissibility.

Keywords: Constitutional Court, parliamentary appeal for protection, procedural autonomy, duties of the Bureau.

Key Articles: art. 23 of the Spanish Constitution, arts. 129 and 130 of the Standing Orders of the Parliament of Catalonia.

Related Constitutional Court Judgements: STC 49/2008, of April 9; STC 109/2016, of June 7; STC 71/2017, of June 5; STC 10/2018, of February 5; STC 47/2018, of April 26; STC 45/2019, of March 27.

I. ANTECEDENTES

La sentencia que va a ser objeto de este comentario resuelve un recurso de amparo interpuesto contra un acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña. Viene por tanto a sumarse a los numerosos recursos de amparo que en los últimos años ha tenido que resolver el Tribunal Constitucional (en adelante, TC), habida cuenta del actual contexto político, que ha motivado algunas decisiones de dicha Mesa que han podido ser contrarias a la protección que merece el artículo 23 de la Constitución (en adelante, CE). Esto se explicaría por la falta de consenso y el enfrentamiento entre una exigua minoría y el resto de los parlamentarios en cuanto a su entendimiento no solo de las normas constitucionales, sino del propio Reglamento del Parlamento de Cataluña (en adelante, RPC), sobre todo en cuestiones procedimentales.

Es oportuno recordar al respecto algunas sentencias anteriores del TC. Así, cabe citar en primer lugar las SSTC 107/2016, 108/2016 y 109/2016, de 7 de junio, que resolvieron los respectivos recursos de amparo interpuestos por diputados autonómicos de los Grupos Parlamentarios Ciudadanos, Socialista y del Partido Popular del Parlamento de Cataluña contra varios actos de su Mesa y su Presidencia. En concreto, el TC debía pronunciarse sobre el alcance del derecho de estos diputados a formar grupo parlamentario, que quedaba mermado en su eficacia si las facultades vinculadas al mismo, en particular la de contar con un representante formalmente designado en la Junta de Portavoces, se desconocían por la Cámara o por cualquiera de sus órganos. Esto es lo que sucedió en ese caso, con la consiguiente infracción del derecho enunciado en el susodicho artículo 23 CE, derivada igualmente del rechazo de la solicitud de reconsideración adoptada por la Mesa sin dar audiencia a la Junta de Portavoces.

En segundo lugar, la STC 71/2017, de 5 de junio, estimó un recurso de amparo contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña que permitían crear tres ponencias parlamentarias conjuntas para elaborar unas proposiciones de ley cuyo contenido no se relacionaba directamente con el desarrollo del Estatuto de Autonomía, como exigía el entonces artículo 126 RPC. El TC reconoció los precedentes que han permitido esta constitución pese a los requisitos reglamentarios, pero, como en este caso no había consenso, el uso no

podía ir en contra de lo dispuesto en el Reglamento parlamentario, siguiendo una jurisprudencia consolidada. A partir de ese punto, aquí se vulneraba el artículo 23.2 CE porque se afectaba al derecho de los parlamentarios que pertenece al núcleo de su función representativa, como es el derecho de iniciativa legislativa, 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”, y donde “la actividad parlamentaria se ve restringida”. Sobre este punto volveremos con todo más adelante, pues esta sentencia es mencionada especialmente en la que ahora comentamos.

Antes de pasar a ella cabe citar, en tercer y último lugar, la STC 10/2018, de 5 de febrero, de nuevo estimatoria del recurso de amparo, interpuesto esta vez por el Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña contra el acuerdo de su Mesa que inadmitió la solicitud de informe del Consejo de Garantías Estatutarias en relación con la tramitación de la ley del referéndum de autodeterminación. Sin embargo, el TC observó que dicho informe sería preceptivo según la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, y recordó que ya la STC 114/2017 había prohibido crear un procedimiento parlamentario inédito, siguiendo los criterios de una eventual mayoría, con la finalidad de aprobar, fuera de todo procedimiento reglamentario, la ley del referéndum de autodeterminación. Se vulneraba pues igualmente el *ius in officium* derivado del artículo 23.2 CE. Esta sentencia recordaría, por lo demás, que la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo parlamentario se determina de forma especial, aunque sobre ello volveremos igualmente cuando nos centremos en el fondo de este comentario.

Antes, este debe situarse en el marco del recurso de amparo interpuesto, que como hemos adelantado se vuelve a dirigir contra determinadas decisiones de la Mesa del Parlamento de Cataluña. En este objeto no radica, por tanto, la novedad de esta sentencia, que sigue en varios puntos una reiterada jurisprudencia, sino en algunos de sus argumentos que vamos a comentar. Sus antecedentes, tal como recoge la propia sentencia, son cronológicamente los siguientes:

- El 9 de febrero de 2018 el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya registra en el Parlamento de Cataluña la proposición de ley de

modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, solicitando la tramitación por el procedimiento de lectura única, y, en otro escrito de la misma fecha, la tramitación por el procedimiento de urgencia.

- El 19 de marzo del mismo año la Mesa de este Parlamento califica y admite a trámite la iniciativa, acuerda la tramitación por el procedimiento de urgencia, la propuesta al Pleno para la tramitación en lectura única y un plazo de enmiendas de cuatro días.
- El 20 de marzo el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña interpone solicitud de reconsideración de la calificación y admisión a trámite de la iniciativa.
- El 23 de marzo la Mesa de este Parlamento, oída la Junta de Portavoces, desestima motivadamente esta solicitud.
- El 26 de marzo el mismo Grupo Parlamentario registra petición de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias, emitido el 26 de abril.
- El 4 de mayo la Mesa somete a consideración del Pleno la tramitación de la iniciativa en lectura única, aprobándose y publicándose en la misma fecha en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, como ley de modificación de la citada Ley 13/2008, contra la que el presidente del Gobierno interpone un recurso de inconstitucionalidad, resuelto por la STC 45/2019, de 27 de marzo.
- El 11 de mayo la procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de diputados autonómicos del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña, interpone demanda de amparo contra el citado acuerdo de la Mesa de esta Cámara de 23 de marzo de 2018, que confirma el anterior de 19 de marzo.

Los motivos en que se basa este recurso de amparo, como también recoge la STC 96/2019, son resumidamente cinco:

- a) la proposición de ley afecta a materias de desarrollo estatutario, por lo que debe tramitarse según el procedimiento de los artículos 129 y 130 RPC;
- b) la proposición de ley afecta a materias reservadas al Reglamento parlamentario, lo cual también impone la tramitación por el procedimiento de sus artículos 129 y 130;

- c) la proposición de ley, al referirse a la elección del presidente de la Generalitat y al régimen jurídico de las reuniones de su Gobierno, no respeta los requisitos materiales para tramitarse en lectura única;
- d) la proposición de ley adolece de una inconstitucionalidad palmaria y evidente, por lo que debería haber sido inadmitida por la Mesa;
- e) la proposición de ley es contraria al ATC 5/2018, de 27 de enero, que prohibió la investidura en ausencia del candidato a presidente de la Generalitat.

En relación con este último punto hay que destacar la conexión material entre esta sentencia y las SSTC 19/2019, de 12 de febrero, y 45/2019, ya citada, ambas relativas a la investidura a distancia del candidato a presidente de la Generalitat, el Sr. Puigdemont y Casamajó. El TC prohibió entonces dicha investidura, amparada respectivamente por la decisión del presidente del Parlamento y por la nueva Ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, por lo que ambas eran inconstitucionales y nulas en dicha materia. Tanto esta conexión como la jurisprudencia constitucional a la que antes hemos hecho alusión nos podrían anticipar una nueva resolución estimatoria del TC y consiguiente anulación de la decisión de la Mesa del Parlamento de Cataluña. Sin embargo, la STC 96/2019 desestima el recurso, y lo hace con los argumentos que pasamos ya a exponer.

II. COMENTARIO

La STC 96/2019 sigue una consolidada línea jurisprudencial en lo que se refiere a la admisión del recurso de amparo, la autonomía procedimental de la Cámara y las facultades de su Mesa. Por ello su estructura y argumentación resultan relativamente claras. Sobre la estructura cabe señalar que los fundamentos jurídicos, tras resumir las pretensiones de las partes y delimitar el objeto del recurso, se dividen en la doctrina constitucional sobre el artículo 23 CE, en la autonomía parlamentaria e *ius in officium*, en la elección del procedimiento legislativo por la Mesa del Parlamento y su eventual afectación al derecho del artículo 23 CE y en las funciones de calificación y admisión de iniciativas legislativas por parte de la Mesa del Parlamento. A partir de ahí vamos a ordenar el comentario en tres apartados.

1. La admisión a trámite del recurso de amparo

En el ATC 47/2018, de 25 de abril, que fue comentado en el número 106 de la Revista de las Cortes Generales, el TC pareció restringir la admisión a trámite de los recursos de amparo parlamentarios, al inadmitir entonces un recurso de esta clase por entender que la cuestión planteada ya había sido resuelta en la jurisprudencia anterior. Esto se apartaba de una doctrina favorable a la admisión de estos recursos, que ha sido resumida, entre otras, en la antes citada STC 10/2018. Como decíamos, esta recuerda que la especial trascendencia constitucional de estos recursos de amparo se determina de forma especial, y esto se explica porque los tradicionalmente denominados *interna corporis acta* no pueden ser controlados por los tribunales ordinarios, por lo que el recurso de amparo es el único que puede interponer el sujeto afectado.

Sobre esto hay que precisar que, como han recogido entre otras la STC 125/1990, de 5 de julio, o la STC 121/1997, de 1 de julio, solo se ha exigido como trámite previo a la interposición del recurso de amparo el de solicitud de reconsideración ante la Mesa de la Cámara, siempre y cuando su Reglamento previera esta reclamación contra el acuerdo anterior de la Mesa. Dichas sentencias no se detenían sin embargo en el contenido de la solicitud de reconsideración, sino solo en su procedencia o plazo. Lo novedoso de la STC 96/2019 es entrar en esta materia, con lo que puede iniciar una línea jurisprudencial que deberá tenerse muy en cuenta en los recursos de amparo parlamentarios que puedan interponerse posteriormente respecto a los acuerdos de la Mesa para los que se prevea la solicitud de reconsideración.

Más precisamente, esta sentencia resuelve un recurso cuya inadmisión a trámite es solicitada por el letrado del Parlamento de Cataluña, entre otros puntos porque uno de sus motivos no es alegado en la solicitud de reconsideración formulada por los parlamentarios luego recurrentes en amparo. En concreto, falta el motivo relativo a la vulneración del *ius in officium* por tramitarse la proposición de ley por un procedimiento distinto al fijado en los artículos 129 y 130 RPC. El letrado del Parlamento de Cataluña entiende entonces que “en la medida en que no se formuló dicha alegación en el escrito de reconsideración no puede formularse *ex novo* en la demanda de amparo”. Frente a ello, en el fundamento jurídico 4º de su sentencia, el TC entiende que el único requisito exigido por su jurisprudencia es

que sea formulada la solicitud de reconsideración, como han hecho los ahora recurrentes en amparo. En concreto, observa el TC que “en dicha solicitud de reconsideración se aducía ya la vulneración del art. 23.2 CE por el acuerdo de la mesa de 19 de marzo y, aunque no se desarrolló el motivo, sí se hizo referencia al concreto procedimiento por el que la mesa había decidido la tramitación de la iniciativa”.

Como “la demanda no hace sino desarrollar la argumentación esbozada en la solicitud de reconsideración respecto a la tramitación de la iniciativa”, el TC desestima el óbice planteado por el letrado del Parlamento de Cataluña. Esta interpretación resulta coherente con aquella favorable a la admisión de los recursos de amparo parlamentarios, llevando a un entendimiento amplio del contenido que debe tener la solicitud de reconsideración. Este es pues un trámite imprescindible cuando está previsto por el Reglamento parlamentario, a efectos de poder acudir posteriormente al recurso de amparo, pero no puede entenderse con un criterio rigurosamente formalista. De ahí la admisión de un recurso que, siguiendo la STC 155/2009, de 25 de junio, permite al Tribunal “aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna” y “porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto y pudiera tener unas consecuencias políticas de alcance general”. La especial trascendencia constitucional del recurso de amparo queda así justificada, sin que las posibles omisiones de la anterior solicitud de reconsideración impidan el necesario pronunciamiento del TC.

2. La autonomía procedimental de la Cámara

En este punto la STC 96/2019 sigue también una doctrina consolidada, que se puede remontar especialmente a la STC 49/2008, de 9 de abril, y que se recupera entre otras por la STC 215/2016, de 15 de diciembre. En concreto, el TC ha dado libertad a la Cámara para acordar un determinado procedimiento, siempre que se respeten las exigencias reglamentarias esenciales y no se altere de forma sustancial el proceso de formación de voluntad de la Cámara. Ello admite incluso los procedimientos de urgencia y de lectura única para la reforma constitucional, como así se ha realizado para los artículos 13.2 y 135 CE, lo cual desvirtuaría un tanto la previsión de que la iniciativa debe tener una simplicidad comprobada para su tramitación por lectura única. En suma, la Mesa de la Cámara puede alterar determinadas previsiones expresas del Reglamento parlamentario con los requisitos

anteriores, lo cual justificaría, en este caso, que no se hayan seguido literalmente las previsiones de los artículos 129 y 130 RPC para la tramitación de la proposición de ley en cuestión.

Estos preceptos establecen lo siguiente:

Artículo 129. 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 111, 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 114.

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 116 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.

Artículo 130. Aprobación

1. La aprobación de los proyectos y las proposiciones de ley de desarrollo básico de los preceptos del Estatuto, si este no establece lo contrario, requiere el voto favorable de la mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto. La votación ha de ser anunciada con antelación por el presidente del Parlamento. Si no se consigue la mayoría absoluta, el proyecto ha de ser devuelto a la comisión. La Mesa del Parlamento ha de abrir un plazo de siete días para que los grupos parlamentarios puedan presentar nuevas enmiendas al conjunto del texto. La comisión debe emitir nuevo dictamen en el plazo de un mes.

2. El debate sobre el nuevo dictamen de la comisión debe ajustarse a las normas que regulan los debates de totalidad. Si en la votación se consigue el voto favorable de la mayoría absoluta, se considera aprobado y, si no, definitivamente rechazado.

3. La modificación y la derogación de las leyes a que se refiere el artículo 129.1 pueden ser tramitadas siguiendo el procedimiento especial indicado por este precepto y, en todos los casos, los proyectos y las proposiciones de ley de modificación y derogación requieren la aprobación por mayoría absoluta en una votación final.

Por su parte, la disposición final primera RPC dispone que:

Las reformas del presente reglamento se tramitan por el procedimiento establecido por los artículos 129 y 130, sin la intervención del Gobierno.

Los recurrentes argumentan entonces que debían aplicarse los artículos 129 y 130 RPC tanto por tratarse de una iniciativa relativa a materia de desarrollo estatutario como por afectar al Reglamento parlamentario, artículos que se vulnerarían si la iniciativa se tramitase en lectura única y por el procedimiento de urgencia. Sin embargo, el TC entiende que no existe dicha vulneración, siguiendo la antedicha jurisprudencia en el fundamento jurídico 5º de la STC 96/2019, y ajustándose esta vez a las alegaciones del letrado del Parlamento de Cataluña en el fundamento jurídico 4º. Aquí el TC observa que no se contempla en el artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Cataluña “una reserva *in toto* a favor del reglamento de la cámara para regular la investidura del presidente de la Generalitat”, sino que es una materia que, como otras, se regula tanto en dicho Reglamento como en la ley correspondiente. No debe entonces seguirse en todo caso el procedimiento previsto para la reforma reglamentaria y no se vulneraría por tanto la reserva del Reglamento parlamentario. Sobre esto cabe, con todo, introducir un elemento de matización o crítica.

Hay que tener en cuenta que la proposición de ley presentada incluye una disposición adicional que prevé expresamente la reforma del Reglamento parlamentario, para ajustarse a las nuevas previsiones de dicha ley, una vez aprobada, en cuanto a la investidura del presidente de la Generalitat y el ejercicio de sus funciones. Que exista una colaboración en la regulación de esta materia entre la ley y el Reglamento parlamentario no impediría que esta última regulación se viese afectada, como de hecho se ve afectado el artículo 149 RPC sobre el debate de investidura. La proposición de ley presentada sí implicaría entonces

una reforma del Reglamento parlamentario, no porque la materia de la investidura sea toda ella reservada al mismo, como rechaza el TC en relación con la demanda de amparo, sino porque dicha materia, tal como viene prevista en dicha iniciativa, sí implicaría una modificación del artículo 149 RPC y además, como decíamos, la propia iniciativa contempla la reforma reglamentaria en una disposición adicional.

Ante tal advertencia, cabe preguntarse entonces si la Mesa del Parlamento de Cataluña debería haber impuesto la tramitación específica de los citados artículos 129 y 130 RPC tal como se deriva de la citada disposición final primera RPC. En realidad, esto lo resolvería implícitamente el TC con los argumentos expuestos en el fundamento jurídico 5º de esta sentencia. Ahí el TC señala que no se tiene que seguir necesariamente el procedimiento de los artículos 129 y 130 RPC siempre y cuando el procedimiento se ajuste a la doctrina sentada en la citada STC 49/2008 y confirmada en este caso en la también citada STC 45/2019. En este sentido, se ha seguido al menos la aprobación por mayoría absoluta exigida por el artículo 130 RPC, por lo que la tramitación de urgencia y en lectura única no contradice lo dispuesto en los artículos 129 y 130 RPC.

Cabe añadir entonces a lo señalado expresamente por el TC que el propio artículo 129.1 RPC establece una facultad de la Mesa, con las iniciativas correspondientes (“puede decidir”), por lo que *a priori* no debería seguirse necesariamente lo dispuesto en este precepto sobre la ponencia con representación de todos los grupos, pese a lo señalado en la demanda de amparo. Lo único preceptivo sería la exigencia de mayoría absoluta del artículo 130.1. Esto se reconoce por el TC, siguiendo de nuevo la argumentación del letrado del Parlamento de Cataluña, únicamente para desestimar la petición de que no se ha seguido este procedimiento en la tramitación de la proposición de ley pese a afectar a materias de desarrollo del Estatuto de Autonomía. Pero lo mismo podría decirse respecto a la reforma reglamentaria, pues al remitirse la disposición final primera a los artículos 129 y 130 RPC del mismo modo solo sería preceptiva la exigencia de mayoría absoluta, que se ha cumplido.

Ahora bien, procede traer aquí a colación lo dispuesto en las SSTC 224/2016 y 225/2016, de 19 de diciembre, y más concretamente en la antes citada STC 71/2017, referidas por el Ministerio Fiscal en

sus alegaciones sin que el TC las retome en sus fundamentos jurídicos. En lo que aquí interesa, en su Sentencia 71/2017 el TC también estudió la aplicación de los actuales artículos 129 y 130 RPC, indicando especialmente que “su finalidad 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” (fundamento jurídico 5º). Esta sentencia es por tanto pertinente porque indicaría que lo relevante del procedimiento de los artículos 129 y 130 RPC no es solo la exigencia de mayoría absoluta, sin merma de los derechos básicos de los parlamentarios, sino que tiene como finalidad específica “constituir un marco de trabajo conjunto de los grupos parlamentarios”, como también se ha señalado en la demanda de amparo resuelta por la STC 96/2019.

En cualquier caso, el supuesto resuelto en 2017 por el Tribunal era opuesto al de 2019, dado que la STC 71/2017 estimó un recurso de amparo por haberse impuesto el procedimiento de los actuales artículos 129 y 130 RPC sin darse el presupuesto para ello (iniciativa relativa a materias de desarrollo estatutario), mientras que la STC 96/2019 desestima el recurso por no imponerse dicho procedimiento cuando sí se daba el presupuesto para ello (iniciativa relativa a materias de desarrollo estatutario). En el fondo puede entonces concluirse que el TC acierta al seguir su jurisprudencia anterior en cuanto al fondo de este problema referido a la tramitación de la iniciativa, pues, aunque no atiende expresamente a determinadas alegaciones de las partes, la conclusión habría sido la misma.

3. Las facultades de calificación y admisión de la Mesa

En este punto se centra el último fundamento jurídico de la STC 96/2019. Compartimos aquí la argumentación del TC alejada del motivo expuesto por los recurrentes, en tanto que estos entienden en sentido inverso la conocida excepción de la “inconstitucionalidad palmaria y evidente”. Efectivamente, dicha excepción no implica que los parlamentarios tengan un derecho a que la Mesa inadmita una iniciativa cuando advierte que esta puede ser inconstitucional, pues aquellos no tienen un derecho “a la constitucionalidad de la iniciativa”. En casos patentes, la Mesa puede inadmitir una iniciativa por

tal inconstitucionalidad, y entonces el TC podría resolver el eventual recurso de amparo por vulneración del *ius in officium*. Por el contrario, no se puede basar el recurso de amparo en la admisión de la iniciativa, pese a adolecer de una eventual o incluso manifiesta inconstitucionalidad, ya que esa admisión no vulnera el *ius in officium*. Por ello hemos dicho que la referencia a la inconstitucionalidad palmaria y evidente es entendida de forma contradictoria por los recurrentes.

Aquí procede igualmente traer a colación la jurisprudencia constitucional, partiendo de una Sentencia que también hemos citado anteriormente, la 109/2016. Esta, entre otras, recuerda que las facultades de las Mesas de las asambleas en orden a la calificación y, sobre todo, a la admisión o inadmisión a trámite de iniciativas parlamentarias de diverso tipo “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 aquéllas 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” (fundamento jurídico 4º). Entre otras, la STC 10/2016, de 1 de febrero, añade que procede este examen material “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” (fundamento jurídico 4º, partiendo de las SSTC 95/1994, de 21 de marzo, y 124/1995, de 18 de julio).

Asimismo, las Mesas, con carácter general, no deben inadmitir propuestas o proposiciones a causa de la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, pues ello infringiría el derecho *ex* artículo 23.2 CE de los parlamentarios autores de unas iniciativas u otras. Tal principio sólo admite una muy limitada salvedad, “en supuestos excepcionales”: que las Mesas rechacen –sin daño, pues, para aquel derecho fundamental (donde no se encuentra lo que habría que llamar “derecho fundamental a la constitucionalidad” de las iniciativas parlamentarias)– una determinada propuesta o proposición cuya contradicción a derecho o inconstitucionalidad fueran “palmarias y evidentes”.

En este caso no concurriría tal inconstitucionalidad pese a lo dispuesto en la STC 45/2019 y en el ATC 5/2018. La primera, como sabemos, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno: “art. 1, en cuanto a la nueva redacción que da al apartado tercero del art. 4 de la Ley 13/2008; art. 2, que añade cuatro nuevos apartados (del 3 al 6) al art. 35 de la Ley 13/2008 y la disposición adicional, que insta la modificación del Reglamento del Parlamento de Cataluña para incorporar, en el plazo de un mes, las modificaciones que sean necesarias para cumplir con los requerimientos establecidos por la nueva ley”.

Asimismo, el fundamento jurídico 4º de la STC 45/2019 señala que “el nuevo apartado 3 del art. 4 de la Ley 13/2008, introducido por el art. 1 de la Ley 2/2018, admite que la sesión de investidura se lleve a cabo sin la presencia o sin la intervención del candidato. A la vista de la doctrina recién expuesta, a la que ahora hemos de remitirnos en su totalidad, la iniciativa legislativa aprobada vulnera los arts. 23 y 99.2 CE, el art. 67 EAC y el art. 149 RPC. Por tanto, el precepto impugnado es inconstitucional y nulo. Por conexión, también lo es la disposición adicional, ya que prevé la modificación del Reglamento del Parlamento para regular una investidura no presencial, que es contraria a la Constitución y al Estatuto”. Sin embargo, esta constatación expresa por parte del TC es posterior a la decisión de la Mesa del Parlamento de Cataluña sobre la tramitación de la proposición de ley en cuestión, por lo que su impugnación no podría basarse en esa inconstitucionalidad que aún no se había constatado por el TC. Por su parte, el ATC 5/2018 sí era anterior pero solo prohibía “la celebración de una sesión de investidura de un candidato determinado”, mientras que “la decisión de la mesa de la cámara [...] se refería a una iniciativa legislativa de modificación de la ley de presidencia y el Gobierno de la Generalitat, no a una propuesta de investidura en los términos prohibidos por el Tribunal Constitucional”. Se sigue con ello lo ya expuesto en la STC 47/2018, de 26 de abril.

III. CONCLUSIONES

Como hemos visto, no toda decisión de la Mesa del Parlamento de Cataluña que se aparte de las previsiones expresas de su Reglamento va a conllevar la estimación del recurso de amparo eventualmente interpuesto. Aunque el actual contexto político propicia este enfrentamiento, y en otras ocasiones el TC ha anulado tales decisiones para salvaguardar los derechos de los parlamentarios recurrentes, los argumentos que debe utilizar son exclusivamente jurídicos, tal como ha desarrollado su jurisprudencia. Esto debería contribuir a su imagen de defensor imparcial de la Constitución, pues aunque esta se esté vulnerando reiteradamente con determinadas decisiones adoptadas en el Parlamento de Cataluña, en ningún caso todas ellas incurren en tal vulneración. Por ello es especialmente oportuno que el TC aplique unos criterios homogéneos para resolver estos conflictos, como atestigua esta STC 96/2019, prolíja en referencias a dicha jurisprudencia sobre distintos temas.

De la misma procede, en cualquier caso, resaltar dos puntos más novedosos. Por un lado, sobre la admisión del recurso de amparo parlamentario, recordaremos lo adelantado en esta sentencia de que no es necesario que la previa solicitud de reconsideración ante la Mesa de la Cámara contenga el motivo específico sobre el que se fundamentará el posterior recurso de amparo, lo cual favorece dicha admisión. Por otro lado, sobre la desestimación de dicho recurso, el análisis restringido a la jurisprudencia comentada no debería llevar a ignorar argumentos más específicos expuestos por los recurrentes o que reclaman un análisis más casuístico. En particular, la colaboración que pueda existir entre la ley y el Reglamento parlamentario para regular, en este caso, la investidura del presidente de la Generalitat, no impediría necesariamente que estuviéramos ante una reforma de dicho Reglamento. En todo caso, tal reforma también podría seguir un procedimiento diferente al contemplado inicialmente en el Reglamento parlamentario, determinado por la Mesa, siempre y cuando, de nuevo, se respetasen los derechos de los parlamentarios, ya que no es sino su vulneración la que llevaría a la estimación del recurso de amparo.