

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2460 *Sala Segunda. Sentencia 4/2018, de 22 de enero de 2018. Recurso de amparo 4931-2016. Promovido por el Grupo Parlamentario Podemos en el Parlamento de Canarias en relación con los acuerdos de las mesas de la Comisión de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad y del Parlamento que inadmitieron sus enmiendas a la iniciativa legislativa de otro grupo parlamentario. Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes: inadmisión de enmiendas resultante de un error de calificación como enmiendas a la totalidad presentadas extemporáneamente.*

ECLI:ES:TC:2018:4

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Encarnación Roca Trías, Presidenta; don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4931-2016, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Matilde Marín Pérez, en nombre y representación del Grupo Parlamentario Podemos en el Parlamento de Canarias, y de sus miembros doña Noemí Santana Perera, doña María Concepción Monzón Navarro, don Juan José Márquez Fandiño, doña Asunción Delgado Luzarro, doña Natividad Arnáiz Martínez, doña María del Río Sánchez y don Francisco Antonio Déniz Ramírez, contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias de 20 de julio de 2016, desestimatorio de la solicitud de reconsideración del precedente acuerdo de la Mesa de la Comisión de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del 19 de julio anterior, que, a su vez, había inadmitido la relación de enmiendas al articulado presentadas por el Grupo Parlamentario Podemos a la proposición de ley para la modificación de los artículos 4 y 8 de la Ley del Parlamento de Canarias 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas para la ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma. Ha comparecido el Parlamento de Canarias e intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narvárez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. En fecha 16 de septiembre de 2016 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal un escrito firmado por la Procuradora de los Tribunales doña Matilde Marín Pérez, en nombre y representación del Grupo Parlamentario Podemos en el Parlamento de Canarias y de sus miembros doña Noemí Santana Perera, doña María Concepción Monzón Navarro, don Juan José Márquez Fandiño, doña Asunción Delgado Luzarro, doña Natividad Arnáiz Martínez, doña María del Río Sánchez y don Francisco Antonio Déniz Ramírez, por el que ha interpuesto demanda de amparo contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias, de 20 de julio de 2016, desestimatorio de la solicitud de

reconsideración de otro acuerdo de la Mesa de la Comisión de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, del día 19 de julio anterior, que había inadmitido la relación de enmiendas al articulado presentadas por el precitado Grupo Parlamentario a una proposición de ley para la modificación de los artículos 4 y 8 de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas para la ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, que había tenido entrada en el Parlamento de Canarias a instancia del cabildo insular de La Palma.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) Con fecha de 5 de octubre de 2015, tuvo entrada en el registro del Parlamento de Canarias una iniciativa legislativa del cabildo insular de La Palma para la modificación de los artículos 4 y 8 de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma. La proposición de ley incluía una exposición de motivos y tres artículos; el primero iba destinado a modificar el artículo 4 b).1; el segundo, a incorporar tres nuevos apartados a ese mismo artículo 4, que encabezó con las letras e), f) y g) y el tercero tendente a modificar el artículo 8.4 f).3, de la Ley 6/2002.

b) En sesiones celebradas los días 8 y 9 de marzo de 2016, el Pleno del Parlamento de Canarias tomó en consideración la precitada proposición de ley (9L/PPLC-0002) y acordó la apertura del trámite de enmiendas.

c) Transcurrido el plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad sin haber registrado ninguna, se abrió el subsiguiente trámite de enmiendas al articulado, en el que se presentaron las siguientes:

– El Grupo Parlamentario Mixto presentó cuatro enmiendas que tenían por objeto la modificación de los siguientes artículos de la Ley 6/2002: artículo 4, para la supresión de los apartados c) y d), por ser contrarios a la legislación básica estatal; artículo 8; artículo 9; y se propuso agregar una disposición adicional cuarta, dedicada a las viviendas vacacionales.

– Los Grupos Parlamentarios Nacionalista Canario y Socialista Canario presentaron conjuntamente trece enmiendas: de modificación del título de la proposición de ley, de supresión de los antecedentes, de modificación de la exposición de motivos, de modificación del artículo primero de la proposición de ley, de modificación del artículo segundo –que pasa a modificar el art. 5.1 f) de la Ley 6/2002–, de adición de un nuevo artículo segundo *bis* –de modificación del art. 6 de la Ley 6/2002–, de adición de un nuevo artículo segundo *ter* –de modificación del art. 7.3 de la Ley 6/2002–, de modificación del artículo tercero, de adición de una nueva disposición adicional primera, de adición de una nueva disposición adicional segunda, de adición de una nueva disposición adicional tercera, de adición de una nueva disposición transitoria y de adición de una disposición final.

– El Grupo Parlamentario Nueva Canarias presentó una enmienda de adición de una nueva disposición final de modificación de la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales.

– El Grupo Parlamentario Popular presentó 11 enmiendas al articulado: de modificación de los artículos primero y segundo de la proposición de ley –que modifica el art. 4 de la Ley 6/2002–, de adición de un nuevo artículo segundo –de modificación del art. 5.1 f) de la Ley 6/2002–, de adición de un nuevo artículo tercero –de supresión del art. 6)–, de adición de un nuevo artículo cuarto –de adición de un nuevo art. 6 a la Ley 6/2002–, de adición de un nuevo artículo quinto –de modificación del art. 7.3 de la Ley 6/2002–, de adición de un nuevo artículo sexto –de modificación del art. 8.4 f).2)–, de modificación del artículo tercero de la proposición de ley –de introducción de un nuevo artículo séptimo de la misma que modifica el art. 8.4 f).3)–, de adición de un nuevo artículo octavo –que añadía un nuevo capítulo IV a la Ley 6/2002 dedicado a los proyectos de interés insular–, de adición de una nueva disposición adicional, de adición de una nueva disposición transitoria y de adición de una nueva disposición final.

– Finalmente, el Grupo Parlamentario Podemos presentó, con fecha de 18 de julio de 2016, tres enmiendas al articulado de la referida proposición de ley: en la primera de ellas, propuso la sustitución de la exposición de motivos, así como la de los artículos 1, 2 y 3 de la proposición de ley. En la segunda enmienda se interesó una nueva redacción del artículo 4 de la Ley 6/2002, que coincidía con la redacción de dicho artículo, que había estado vigente desde el inicio de la aprobación de la Ley hasta el día 10 de noviembre de 2014. Por último, la tercera enmienda proponía la misma redacción del artículo 8 de la Ley 6/2002, que estaba rigiendo al tiempo de la presentación de la proposición de ley.

En la justificación de las enmiendas se destacó de modo textual que «no parece que éste sea el mejor momento para tramitar una proposición de ley que modifica la regulación de la planificación territorial y urbanística de las islas no capitalinas, así como sus condiciones y estándares turísticos, hasta que no se haya debatido en este Parlamento el modelo territorial, urbanístico y turístico que está proyectando el Gobierno para todo el archipiélago» y que «por tanto, el Grupo Parlamentario Podemos considera que no se cumple el principio de oportunidad para modificaciones importantes de esta legislación que debe esperar a que se discuta en el Parlamento sobre el proyecto de ley del suelo».

d) Con fecha 19 de julio de 2016, la Mesa de la Comisión de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, acordó la numeración de todas las enmiendas presentadas y, al mismo tiempo, procedió a su calificación, adoptando el acuerdo de admitir todas las enmiendas presentadas a excepción de dos enmiendas, la núm. 4 del Grupo Mixto y la núm. 18 del Grupo Parlamentario Nueva Canarias, en ambos casos por «no guardarse la debida homogeneidad entre la enmienda presentada y la iniciativa legislativa que se tramita», así como de las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Podemos, «en cuanto suponen en conjunto una enmienda a la totalidad encubierta, contradictoria con la toma en consideración del texto de la proposición de ley ya acordada por el Pleno de la Cámara».

e) Contra el anterior acuerdo, el Grupo Parlamentario Podemos formuló solicitud de reconsideración, mediante escrito presentado el día 20 de julio de 2016, que atendía a las siguientes consideraciones: en primer lugar, que, frente a la afirmación de que las enmiendas de su grupo parlamentario no habían sido admitidas por ser contradictorias con la toma en consideración del texto de la proposición de ley, se razonó que se trataba de un supuesto no contemplado en el reglamento y que los diferentes tipos de enmiendas presentadas tenían como finalidad alterar el texto de la inicial proposición de ley. Se destacó, igualmente, que tampoco la calificación de las enmiendas al articulado como enmienda a la totalidad está prevista como causa de inadmisión y no entra dentro de las funciones de calificación de la Mesa, sino que comporta un ejercicio de opinión. Finalmente, se afirmaba que la Mesa había realizado una interpretación restrictiva frente a la interpretación amplia y permisiva realizada por la misma en la admisión de enmiendas al articulado presentadas por otros grupos parlamentarios, que, a su parecer, excedían de manera muy significativa del espíritu de modificación de la ley que se tomó en consideración en el Pleno. Por lo tanto, la decisión de la Mesa había mermado sus derechos como diputados y como Grupo Parlamentario. Asimismo, presentó solicitud de reconsideración el Grupo Parlamentario de Nueva Canarias.

f) La Mesa del Parlamento de Canarias, en reunión celebrada el mismo día 20 de julio de 2016, estimó la solicitud de reconsideración formulada por el Grupo Parlamentario de Nueva Canarias, pero acordó desestimar la del Grupo Parlamentario Podemos. El acuerdo comenzó señalando que las enmiendas planteadas por este último grupo parlamentario tenían por finalidad modificar la proposición de ley para volver a la redacción originaria de la Ley 6/2002, de 12 de junio, y destacaba las razones por las que fueron inadmitidas las enmiendas por parte de la Mesa de la Comisión, así como los argumentos alegados por el grupo parlamentario en el escrito de reconsideración.

Razonaba en este sentido el acuerdo que, mediante la toma en consideración de la proposición de ley, la Cámara hacía suya una iniciativa legislativa emanada de un sujeto distinto del Gobierno, lo que acarrearía consecuencias importantes en la tramitación de la iniciativa, dado que ya no podía ser objeto de enmiendas a la totalidad de devolución

conforme al artículo 135.6 del Reglamento del Parlamento de Canarias y solo podía ser retirada aquella iniciativa legislativa si así lo aceptaba el Pleno de la Cámara (art. 139.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias).

La aceptación de la iniciativa suponía que el Pleno había hecho suya la iniciativa y que había emitido un juicio de oportunidad y conveniencia política sobre la nueva regulación del ámbito material, de tal manera que, en adelante, era posible proponer una redacción distinta, pero lo que no cabía era sugerir un contenido de la norma que neutralizara la iniciativa y su toma en consideración. A lo expuesto, el acuerdo agregaba el siguiente tenor: «no es posible que a través de lo que se presentan como enmiendas parciales, se pretenda anular por completo el contenido de la iniciativa legislativa, y vaciarla de contenido para volver a la regulación anterior, formulando, en realidad, una enmienda a la totalidad con texto alternativo que no difiere de la norma que se pretende reformar, extremo sobre el que ya se ha pronunciado el Pleno, al tomar en consideración la proposición. Se detecta que bajo la forma de enmiendas parciales a artículos de la proposición (a todos y cada uno de ellos) lo que se esconde en el caso controvertido es la formulación extemporánea de un texto alternativo total como si de una enmienda a la totalidad se tratase, que además coincide con la versión del texto cuya modificación persigue la iniciativa legislativa en trámite. Al respecto puede traerse a colación la doctrina plasmada en el ATC 275/1993».

De conformidad con el razonamiento expuesto, el acuerdo de la Mesa decidió desestimar la solicitud de reconsideración formalizada contra el anterior Acuerdo de la Mesa de la Comisión de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, y confirmó la inadmisibilidad de las enmiendas del Grupo Parlamentario Podemos, por suponer en conjunto una enmienda a la totalidad encubierta, contradictoria con la toma en consideración del texto de la proposición de ley ya acordada por el Pleno de la Cámara.

3. La demanda de amparo, que ha sido interpuesta con fundamento en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), interesa la nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias de 20 de julio de 2016, desestimatorio de la solicitud de reconsideración previamente formalizada contra el acuerdo de la Mesa de la Comisión de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, del día anterior, 19 de julio de 2016, que, a su vez, había inadmitido a trámite las enmiendas al articulado presentadas por el Grupo Parlamentario Podemos a la proposición de ley para la modificación de los artículos 4 y 8 de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas para la ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma. Asimismo, en el suplico se ha pedido el reconocimiento del derecho del Grupo Parlamentario Podemos y de los diputados recurrentes a la admisión a trámite de las enmiendas parciales presentadas y el restablecimiento en su integridad de dicho derecho, con retroacción de las actuaciones del Parlamento de Canarias en el trámite legislativo al momento anterior a la violación del derecho fundamental.

Los recurrentes aducen que la inadmisión a trámite de las enmiendas vulneró su derecho fundamental a ejercer en condiciones de igualdad los cargos públicos, según lo dispuesto en el artículo 23.2 en relación con el artículo 23.1, así como el artículo 14, todos de la Constitución. Entienden que los acuerdos recurridos afectan al núcleo de su función representativa, al referirse a un derecho reconocido por el propio Reglamento de la Cámara a los diputados. Sostienen, igualmente, que, conforme a la STC 200/2014, de 15 de septiembre, ha de tenerse presente el principio de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales y que los acuerdos impugnados han restringido el núcleo esencial de su derecho de participación política, porque han efectuado una interpretación discriminatoria y restrictiva del Reglamento del Parlamento de Canarias. Afirman, al respecto, que tales acuerdos suponen una restricción, sin base en el Reglamento de la Cámara, de la participación de los recurrentes en la función legislativa, impidiéndoles el derecho de enmienda.

Se sostiene que «no existe en el Reglamento de la Cámara limitación alguna sobre el contenido o número de las enmiendas al articulado, sino que es el órgano del Parlamento el que realiza una tarea de análisis y valoración de las enmiendas parciales

equiparándolas a un texto completo de proposición», denunciando que le hayan sido aplicadas a dichas enmiendas al articulado la prohibición de presentar una enmienda a la totalidad fuera de plazo.

La demanda de amparo reconoce que el Reglamento del Parlamento establece una restricción al derecho de enmienda, que aparece referida a la presentación de enmiendas a la totalidad de devolución frente a una proposición de ley tomada en consideración por el Pleno (art. 135.6 del Reglamento del Parlamento de Canarias). Ahora bien, niega que se pueda aplicar aquella restricción a las enmiendas presentadas por el grupo parlamentario, habida cuenta que las mismas no constituyen una enmienda a la totalidad de devolución. Se discrepa, pues, de la equivalencia entre enmiendas al articulado y una enmienda a la totalidad, que, a su juicio, ha sido el criterio utilizado por las mesas de la Comisión y del Parlamento para activar la restricción al derecho de enmienda. Sostiene la parte que «la prohibición del artículo 135.6 del Reglamento del Parlamento de Canarias debe ser interpretada en sus propios términos, es decir respecto de una fase de presentación de enmiendas a la totalidad de la proposición de ley. No puede efectuarse ni una interpretación extensiva ni analógica, ni procedimental ni materialmente, de dicha restricción».

El recurso cuestiona la asimilación que se hace en las resoluciones recurridas entre enmiendas al articulado y enmienda a la totalidad, asimilación que parte de la idea de que se trata de enmiendas a todos y cada uno de los artículos contenidos en la proposición de ley. Los recurrentes afirman que la equiparación cuantitativa entre enmiendas parciales hechas a todos los artículos de la proposición y enmienda a la totalidad no es aceptable, ni debe ser un juicio a realizar por la Mesa. La valoración conjunta realizada por la Mesa, a juicio de quien interpone el recurso, «como sumatorio de todas las enmiendas englobándolas en una unidad, es un enjuiciamiento improcedente por parte de la Mesa a estos efectos, ya que el trámite de enmiendas al articulado implica necesariamente que se debatan artículo por artículo en la Comisión (art. 128.1, 129.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias) ... De modo que la discusión y votación es parcial, no única para la totalidad del texto de la iniciativa legislativa».

Por lo que hace al juicio sobre la finalidad de las enmiendas, la parte recurrente sostiene que tal juicio es erróneo. Frente a la afirmación de que las enmiendas pretenden mantener el *statu quo* legislativo anterior a la presentación de la proposición de ley, señala que no es cierto más que en relación con la tercera enmienda, proponiendo las otras dos unos textos alternativos, basados en la primera redacción de la ley y no en la redacción actualmente vigente (lo era en el momento de la interposición del recurso de amparo), que es aquella cuya modificación se pretende.

Por otra parte, se afirma la vulneración del derecho fundamental a la igualdad (art. 14 CE) porque entiende la demanda que las mesas parlamentarias han dispensado un trato radicalmente distinto a las enmiendas de otros grupos parlamentarios, que han sido admitidas a trámite, y a las formuladas por el grupo recurrente en amparo, sin justificación alguna para tal desigualdad de trato. En particular, los recurrentes ponen de relieve que la Mesa del Parlamento ha estimado la reconsideración relativa a la originaria inadmisión de la enmienda del Grupo Parlamentario Nueva Canarias, aun cuando se reconoce la falta de homogeneidad entre la enmienda y el contenido de la proposición, en aras a la «mayor satisfacción del interés general» y, sin embargo, las enmiendas propias no han sido admitidas, lo que, a su parecer, constituye un factor de desigualdad de trato.

Asimismo, en relación con esta alegada vulneración, los recurrentes plantean, desde el análisis del contenido y finalidad de las enmiendas de los demás grupos parlamentarios, admitidas todas ellas a trámite, que la Mesa de la Comisión realizó inicialmente una interpretación flexible, en aras de la admisión de todas ellas, habida cuenta de que todos los grupos –salvo Nueva Canarias– habían presentado enmiendas a todos los artículos de la proposición y, sin embargo, ninguna fue entendida como enmienda a la totalidad, que es la interpretación que se aplica a las enmiendas del Grupo Parlamentario Podemos. Entienden los recurrentes que, además, las enmiendas del Grupo Mixto, así como las de

los Grupos Socialista Canario, Nacionalista Canario y Popular, pretenden una alteración de la finalidad y los principios del mecanismo específico de regulación turística de las islas occidentales no capitalinas, que la proposición de ley pretende reformar sólo puntualmente.

Ponen de relieve los recurrentes que, tanto la Mesa de la Comisión como la Mesa del Parlamento, han utilizado las mayorías políticas, sin justificación razonable, para aplicar la máxima admisibilidad para las enmiendas parciales de determinados grupos parlamentarios y simultáneamente aplicar un criterio absolutamente restrictivo respecto de las enmiendas del Grupo Parlamentario Podemos, sobre la base de un juicio político de neutralización o anulación de la propuesta, fundado en un error sobre el contenido literal de las enmiendas, que no ha pretendido dejar la Ley 6/2002 como estaba en su redacción vigente al tiempo del trámite parlamentario, sino retornar a la redacción inicial y originaria, mucho más protectora del entorno físico de las islas occidentales.

En síntesis, los recurrentes afirman que «los órganos parlamentarios aplican la más amplia interpretación en favor de la admisión de las enmiendas de los Grupos Parlamentarios de la mayoría (o las que cuentan con el apoyo de éstos) y el criterio más restrictivo para rechazar las de un determinado grupo de la oposición cuya finalidad es recuperar los artículos de la regulación originaria de la Ley 6/2002».

Por último, mediante «otro sí digo», al amparo de lo dispuesto en el artículo 56.2 LOTC, el grupo parlamentario recurrente solicitó la inmediata suspensión de los Acuerdos recurridos.

4. La Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia de 30 de enero de 2017, acordó admitir a trámite la demanda de amparo, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto al poder tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)] y, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 LOTC, acordó requerir a la Mesa del Parlamento de Canarias la remisión de la fotocopia del «acuerdo firme de fecha 22 de julio de 2016», y de las actuaciones y acuerdos anteriores al mismo, debiendo previamente emplazarse para que puedan comparecer quienes hubieran sido parte. La sección acordó, asimismo, formar la oportuna pieza separada para la tramitación de la suspensión solicitada, que finalizó con el ATC 59/2017, de 24 de abril, dictado por la Sala Segunda de este Tribunal, que denegó la suspensión solicitada.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 10 de mayo de 2017, acordó tener por personado y parte al Parlamento de Canarias, así como dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de 20 días, para que, dentro del mismo, pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el artículo 52.1 LOTC.

6. El Letrado Secretario General del Parlamento de Canarias, mediante escrito presentado el día 8 de junio de 2017, formuló alegaciones solicitando la desestimación del recurso de amparo por considerar que los acuerdos impugnados eran ajustados a Derecho.

En primer lugar afirma que, conforme a la doctrina constitucional, si bien las facultades de las mesas de las asambleas legislativas son limitadas en orden a la admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, la actuación de los órganos del Parlamento de Canarias no ha resultado lesiva del derecho fundamental contenido en el artículo 23.2 CE.

Al respecto, expone que el trámite de toma en consideración de las proposiciones de ley supone que la Cámara hace suya la iniciativa por lo que, tras la superación de aquel, no se puede retirar ninguna iniciativa legislativa, salvo que así lo autorice la Cámara (art. 139.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias), amén de que sólo son admisibles las enmiendas a la totalidad con texto alternativo pero no las de devolución (art. 135.6 del Reglamento del Parlamento de Canarias).

Sigue destacando que el Reglamento del Parlamento de Canarias establece una clara distinción entre las enmiendas a la totalidad y las enmiendas al articulado, tanto por el momento de su presentación, como por su contenido y finalidad. A tal fin, son enmiendas

a la totalidad «las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquel al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al proyecto». Mientras que las enmiendas al articulado (cuya presentación se produce «concluido el debate de primera lectura» ex art. 125.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias), «podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga» (art. 125.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias). A lo expuesto, añade que el trámite de toma en consideración tiene trascendencia respecto al derecho de enmienda, según se infiere de la STC 119/2011, FJ 6, lo que coincide con los argumentos dados por el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 20 de julio de 2017. En este sentido, señala que la delimitación del objeto de la iniciativa, tratándose de una proposición de ley, corresponde al Pleno de la Cámara a través del debate de toma en consideración, de forma que posteriormente los grupos parlamentarios podrán perfilar o matizar ese objeto, pero no alterarlo sustancialmente a través de las enmiendas parciales o al articulado, que se definen por su carácter subsidiario (cita la STC 119/2011, FJ 6). En su opinión, la admisión a trámite de las enmiendas del Grupo Parlamentario Podemos habría supuesto la alteración del objeto de la proposición de ley, lo que no se admite por la doctrina constitucional (cita la STC 136/2011, FJ 8). Tras la toma en consideración de la proposición de ley, la Cámara asumió la procedencia de la modificación y que la misma sólo iba a afectar a los aspectos predeterminados por la citada proposición de ley.

Afirma el representante del Parlamento de Canarias que la facultad de calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias es limitada para los órganos parlamentarios competentes pero, en determinadas circunstancias, dicha facultad debe verse ampliada con objeto de garantizar la correcta aplicación de las previsiones reglamentarias [cita el ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 6, y la STC 208/2003, FFJJ 4 c) y 5]. Concretamente, es posible realizar un enjuiciamiento conjunto de un grupo de enmiendas al articulado para apreciar que todas ellas constituyen una enmienda a la totalidad encubierta (cita el ATC 275/1993, FJ 2).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se concluye que los acuerdos de la Mesa de la Comisión y de la Mesa de la Cámara no encerraron un juicio de oportunidad, ni se basaron en una motivación política, sino que se fundamentaron en la estricta aplicación del reglamento, que distingue entre una enmienda a la totalidad y una enmienda al articulado; además, el escrito de alegaciones del Parlamento determina los momentos del *iter* legislativo en que cabe plantear unas y otras, así como que la Mesa puede realizar un enjuiciamiento que consista en una valoración global de un conjunto de enmiendas al articulado que estén íntimamente vinculadas entre sí, valorando la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido por el Grupo Parlamentario Podemos para su debate. Las Mesas de la Comisión y de la Cámara entendieron que el procedimiento parlamentario elegido por el grupo parlamentario recurrente no era procedente, porque, si lo que perseguía era cuestionar la oportunidad, los principios o el espíritu de una proposición de ley, ello solo era posible a través de una enmienda a la totalidad, no de enmiendas al articulado (cita las SSTC 136/2011, FFJJ 6 y 8, y 119/2011, FJ 6).

Las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Podemos, en el parecer del Parlamento de Canarias, afectan a la totalidad de la iniciativa legislativa: a la exposición de motivos (enmienda núm. 30) y a la modificación de los artículos 4 (enmienda núm. 31) y 8 (enmienda núm. 32) de la Ley 6/2002. En el escrito de 18 de julio de 2016, por el que formularon sus enmiendas al articulado, se pone de manifiesto que, a través de las mismas, se ha pretendido evitar, por diversas razones, el cambio de regulación que propiciaba la proposición de ley. Queda constatado que, para el Grupo Parlamentario recurrente, resultaba prematuro abordar el cambio legislativo que impulsaba la proposición de ley y, en coherencia con ello, con la presentación de sus enmiendas al articulado, luego inadmitidas a trámite, perseguía evitar la modificación de la Ley 6/2002, al menos, con el alcance y en los términos previstos por la proposición de ley.

La admisión a trámite de las enmiendas del Grupo Parlamentario Podemos hubiera supuesto, de forma objetiva, una desnaturalización de la oportunidad, principios o espíritu

de la proposición de ley, tal y como quedó definida ésta, una vez superado el debate de toma en consideración, dado que la mayoría de la Cámara accedió a discutir una determinada modificación de los artículos 4 y 8 de la Ley 6/2002, que el Grupo Parlamentario Podemos pretendía neutralizar con sus enmiendas parciales. Modificación que, si bien podría haber sido objeto de matización a través de enmiendas parciales, nunca habría admitido el cuestionamiento global de la finalidad de una proposición de ley, que estaba orientada a propiciar una nueva línea de actuación en relación con el ámbito turístico de las tres islas más occidentales del archipiélago (El Hierro, La Gomera y La Palma), a través de la adopción de unas medidas tendentes a posibilitar de forma más eficaz la consecución de la dinamización del mercado turístico en dichas islas, hasta convertirlo en el principal motor de su desarrollo económico.

En definitiva, se trataba de enmiendas que perseguían neutralizar en bloque la modificación pretendida por la iniciativa legislativa, una vez que la Cámara ya se había pronunciado a favor de su modificación parcial (atinentes a los artículos 4 y 8 de la Ley 6/2002), después del debate de toma en consideración, lo que equivale a negar la oportunidad y el espíritu de la misma, extremo que sólo podría haberse logrado, en su caso, a través de la presentación, en el momento procedimental oportuno para ello, de una enmienda a la totalidad de texto alternativo.

Finalmente, el representante del Parlamento de Canarias niega la vulneración del artículo 14 CE que, en todo caso, queda, a su juicio, subsumida en la lesión del artículo 23.2 CE (cita SSTC 50/1986, entre otras, y 191/2013, FJ 1). Afirma que no hay término de comparación válido entre la actuación de la Mesa respecto a las enmiendas del Grupo Parlamentario Podemos y las del resto de grupos parlamentarios. La inadmisión de las enmiendas del Grupo Parlamentario Podemos no se fundamentó en la falta de congruencia material, como el resto de las inadmisiones inicialmente adoptadas, sino en la formulación, bajo la apariencia de enmiendas parciales, de una enmienda a la totalidad.

Según explica en su escrito, en la medida en que los términos de comparación no son idénticos, no puede apreciarse una discriminación o trato diferenciado sin justificación (cita STC 186/2000, FJ 11). Además, el hecho de que se haya estimado la reconsideración formulada por el Grupo Parlamentario Nueva Canarias deriva del amplio margen de apreciación que corresponde a los órganos de la Cámara, así como de la aplicación más favorable posible a la eficacia de los derechos fundamentales (STC 177/2002, FJ 3).

Con fundamento, pues, en todas las consideraciones expuestas, el escrito del Parlamento de Canarias finaliza solicitando la desestimación del recurso interpuesto.

7. Por sendos escritos presentados el día 12 de junio de 2017 en el registro general de este Tribunal, la representación procesal del Grupo Parlamentario Podemos y de sus integrantes, solicitó copia de las alegaciones presentadas y, expuso «que (sin perjuicio de que la norma tramitada ya ha sido aprobada y consiguientemente no quepa ahora que en virtud del recurso de amparo pueda perder su vigencia dicha norma), a entender de esta parte, procede otorgar el amparo constitucional solicitado, declarando la nulidad por infracción de la Constitución por las resoluciones referidas de los órganos parlamentarios, y reconociendo los derechos fundamentales de los recurrentes al ejercicio de sus cargos representativos sin restricciones injustas y contrarias al ordenamiento jurídico constitucional, conforme a los pedimentos efectuados en el suplico del recurso de amparo interpuesto, que se da aquí por reproducido».

8. Por su parte, en fecha 14 de junio de 2017, el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones, en el que interesa el dictado de una Sentencia que estime el recurso de amparo y que declare vulnerado el derecho fundamental de los demandantes a ejercer sus funciones representativas (art. 23.2 CE), así como del derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). También solicita que se acuerde la nulidad del acuerdo de la Mesa de la Comisión de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Parlamento de Canarias de fecha 19 de julio de 2016 y del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias de fecha 20 de julio de 2016.

Tras exponer detalladamente los antecedentes de los que trae causa el recurso, así como los principales argumentos esgrimidos por los recurrentes, el Fiscal descarta la vulneración autónoma del artículo 14 CE, partiendo de la doctrina constitucional que subsume en la eventual vulneración del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE, la específica denuncia de infracción del derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, siendo éste, por tanto, el precepto que debe ser considerado de modo directo para apreciar si el acto, resolución o norma objeto del proceso constitucional ha quebrantado ese derecho, a no ser que el tratamiento diferenciado controvertido se deba a alguno de los criterios expresamente mencionados en el artículo 14 CE (SSTC 191/2007, de 10 de septiembre, FJ 3, y 39/2008, de 10 de marzo, FJ 4).

En cuanto a la vulneración del artículo 23 CE, el Fiscal expone la doctrina constitucional sobre el derecho contenido en el mismo, sobre la función de calificación y admisión a trámite de los órganos de las cámaras y sobre las enmiendas. Seguidamente, se afirma que la facultad de enmienda forma parte del *ius in officium* del parlamentario autonómico canario (STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 9).

En cuanto al análisis de la actuación de la Mesa de la Comisión, entiende que la razón del rechazo de las enmiendas se debió a que las enmiendas parciales presentadas por el Grupo Parlamentario Podemos habrían escondido la formulación de un texto alternativo total, haciéndolo mediante la propuesta de un texto coincidente con el tenor literal de la norma cuya modificación perseguía la iniciativa legislativa en trámite.

A juicio del Ministerio Fiscal, la cuestión que se suscita en el presente recurso de amparo es si los órganos parlamentarios podían exigir a las enmiendas del grupo parlamentario demandante, no sólo homogeneidad material sino también homogeneidad de orden teleológico, es decir, de propósitos o de objetivos, al considerar inadmisibles que esas enmiendas parciales, aun siendo homogéneas materialmente, tuvieran un propósito, un objetivo, una finalidad o una orientación distinta a aquella que dominaba el texto de la proposición que se estaba tramitando.

Al respecto, considera el Ministerio Fiscal que, en el caso que ahora se analiza, los órganos parlamentarios, al obrar como lo hicieron, se excedieron en el ejercicio de sus facultades de calificación y se introdujeron en un terreno próximo al análisis de fondo o de oportunidad política de las enmiendas, proscrito por la doctrina constitucional. En efecto, según destaca, para llegar a la conclusión de que las enmiendas parciales del Grupo Parlamentario Podemos pretendían anular por completo el contenido de la iniciativa legislativa de que se trataba, así como vaciarla de contenido, con la finalidad de volver a la regulación normativa inmediatamente anterior, los órganos parlamentarios hubieron de estudiar el contenido y finalidad de esas enmiendas parciales, cotejarlo con el contenido de aquella iniciativa legislativa, compararlo con el contenido de la normativa que se pretendía modificar y fijar sus diferencias con el contenido del resto de enmiendas parciales, al objeto de concluir que éstas podrían ser aceptables en atención al sentido de la reforma que se buscaba, mientras que las del Grupo Parlamentario Podemos no lo serían, por ir contra dicho sentido y, además, pretender, en una conducta casi fraudulenta, mantener la regulación normativa vigente.

Y, como así lo destaca el Ministerio público, si este análisis no fuera de por sí improcedente, resulta además que el resultado de esa valoración fue notoriamente erróneo. Ello se ve claramente en la enmienda número 2 del Grupo Parlamentario Podemos (enmienda de sustitución del artículo primero y segundo de la proposición de ley), pues el texto que se propuso por dicho Grupo Parlamentario coincidía literalmente con la redacción original de la Ley 6/2002, de 12 de junio, que fue la que estuvo vigente entre el día 2 de julio de 2002 y el día 10 de noviembre de 2014, lo que significa que, en este caso concreto, no se pretendía defender la regulación normativa previa, sino volver a la regulación anterior a ésta, esto es, a la regulación originaria. Pretensión esta que, según señala el Fiscal, también es predicable respecto de su enmienda número 3 (enmienda de sustitución del artículo tercero de la proposición de ley), si bien en este caso el texto original de la Ley 6/2002, de 12 de junio, ha estado vigente hasta el día 5 de octubre de 2016, fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley 2/2016, de 27 de septiembre.

Por lo tanto, señala el Fiscal que las enmiendas parciales de ese grupo parlamentario no pretendían el mantenimiento de la regulación normativa previa a la reforma que pretendía esa iniciativa legislativa, sino volver al modelo organizativo de la materia que resultaba de la regulación originaria dada por el legislador autonómico. Lo cual sería, efectivamente, un cambio de modelo, un modelo quizá más restrictivo, pero no el mantenimiento de la reglamentación previa a ese proyecto de reforma a que se refirieron los órganos parlamentarios. Y si bien es cierto que ello podría haberse hecho valer por la vía de la enmienda a la totalidad, dado el tenor del artículo 123.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, no menos cierto es que nada impedía intentarlo por la vía de las enmiendas parciales del artículo 125 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

En el parecer del Ministerio Fiscal, las decisiones parlamentarias que constituyen el objeto de este proceso constitucional de amparo, al entender que las enmiendas parciales del Grupo Parlamentario Podemos pretendían anular por completo el contenido de la iniciativa legislativa de que se trataba, así como vaciarla de contenido, para volver a la regulación normativa anterior, formulando, en realidad, una enmienda con texto alternativo que no difería de la norma que se quería reformar, se excedieron, sin justificación, en el ejercicio de sus funciones, al introducirse en un terreno próximo al análisis de oportunidad política o de fondo de las enmiendas de ese grupo parlamentario, provocando con ello un rechazo arbitrario o no motivado, generador de la lesión del derecho del grupo parlamentario y de sus integrantes. Máxime cuando en ningún momento estuvo presente en la toma de decisión el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal también en relación con el artículo 23.2 CE.

Además, los órganos parlamentarios no dieron al Grupo Parlamentario Podemos un trato semejante al dispensado a otros grupos parlamentarios ya que, por una parte se estimó la solicitud de reconsideración del acuerdo de inadmisión de la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Nueva Canarias, en aras a la «mayor satisfacción del interés general», interpretación extensiva que, en cambio, no se empleó para las enmiendas planteadas por el Grupo Parlamentario Podemos. Y, en igual sentido, tal y como sostiene la parte recurrente, analizado el contenido y la finalidad de las enmiendas de los demás grupos parlamentarios admitidas a trámite, se puede apreciar, según explica el escrito del Fiscal, que los órganos parlamentarios también aplicaron una interpretación flexible para la admisión de todas ellas, habida cuenta de que todos los grupos –salvo Nueva Canarias– habían presentado enmiendas a todos los artículos de la proposición, lo que no provocó que fueran entendidas como enmiendas a la totalidad, que es la interpretación que se aplicó a las enmiendas del Grupo Parlamentario Podemos. Es más, las enmiendas del Grupo Mixto, las de los Grupos Socialista Canario y Nacionalista Canario y las del Grupo Popular pretendían una alteración de la finalidad y de los principios del mecanismo específico de regulación turística de las islas occidentales no capitalinas que la proposición de ley sólo pretendía reformar puntualmente, y, a pesar de ello, fueron admitidas, lo que evidencia que dicho órgano parlamentario no aplicó al grupo ahora demandante de amparo los mismos criterios de flexibilidad que emplearon con otros grupos de la asamblea legislativa canaria.

A juicio del Ministerio Fiscal, la consecuencia de todo lo anterior es que los Acuerdos recurridos vulneraron el derecho fundamental de los recurrentes a ejercer sus funciones representativas (art. 23.2 CE) y, en consecuencia, el derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE). También, como consecuencia de ello, propone la declaración de nulidad de los referidos Acuerdos, pero no la retroacción de las actuaciones del Parlamento de Canarias en el trámite legislativo al momento anterior a la violación del derecho fundamental, como solicita la parte recurrente, habida cuenta de que el procedimiento legislativo concluyó con la aprobación de la Ley 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, y de que el procedimiento constitucional de amparo no constituye por

sí mismo cauce idóneo para dejar sin efecto y expulsar del ordenamiento jurídico una norma con rango de ley, lo cual sería consecuencia ineludible de la pretensión de la parte recurrente en este particular.

9. Por providencia de 18 de enero de 2018, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias de 20 de julio de 2016, que desestimó la solicitud de reconsideración de otro acuerdo anterior de fecha 19 de julio del mismo año, de la Mesa de la Comisión de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, que había inadmitido las enmiendas al articulado presentadas por el Grupo Parlamentario Podemos en el Parlamento de Canarias a la proposición de ley para la modificación de los artículos 4 y 8 de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas para la ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, ha vulnerado el derecho de los recurrentes a acceder y ejercer en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) y, con ello, el derecho de los ciudadanos a participar por medio de sus representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), así como el principio de igualdad reconocido en el artículo 14 CE.

Los recurrentes, como se ha expuesto pormenorizadamente en los antecedentes, alegan la vulneración del artículo 23.2 CE, en relación con el artículo 23.1 CE, por cuanto los acuerdos impugnados habrían conceptualizado como una enmienda encubierta a la totalidad el conjunto de enmiendas al articulado que habían formulado contra la proposición de ley de referencia tomada en consideración por la Cámara canaria. Asimismo, se alega la vulneración del artículo 14 CE porque los órganos parlamentarios citados habrían dispensado un trato diferente a las enmiendas del grupo parlamentario recurrente, en comparación con las presentadas por los demás grupos parlamentarios, por haber hecho a aquellas de peor condición que a estas.

Por su parte, el representante del Parlamento de Canarias aduce, en los términos expuestos en los antecedentes, que no se han producido las vulneraciones alegadas porque, atendiendo al Reglamento de la Cámara, se acordó la inadmisión de las enmiendas del Grupo Parlamentario Podemos, al haber sido presentadas a todos los artículos de la proposición de ley con la finalidad de evitar el cambio que propugnaba esta. Niega, finalmente, la vulneración del artículo 14 CE que, en todo caso, quedaría subsumida en la del artículo 23.2 CE, considerando, además, que no hay término de comparación válido.

Por su parte, el Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso de amparo, en los términos que han quedado expuestos en los antecedentes.

2. La demanda aduce, en consecuencia, que el acuerdo impugnado vulneró, tanto el artículo 14, como el artículo 23, ambos de la Constitución. Sin embargo, debemos de inicio descartar la vulneración del artículo 14 CE que alegan los recurrentes ya que, como recordamos en la STC 76/2017, de 19 de junio, FJ 4, en este tipo de recursos, la eventual lesión de la igualdad ha de examinarse en el contexto del artículo 23.2 CE y no en el del artículo 14: «la invocación del derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación (art. 14 CE) debe entenderse subsumida en el derecho garantizado por el artículo 23.2 CE, pues es doctrina reiterada de este Tribunal que el artículo 23.2 CE especifica el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, siendo éste, por tanto, el precepto que debe ser considerado de modo directo para apreciar si el acto, resolución o norma objeto del proceso constitucional ha quebrantado ese derecho, a no ser que el tratamiento diferenciado controvertido se deba a alguno de los criterios expresamente mencionados en el artículo 14 CE».

3. Consecuentemente, el objeto del presente recurso de amparo queda limitado a la eventual vulneración del artículo 23 CE, respecto del que existe una consolidada doctrina constitucional, recordada, entre otras, en la citada STC 76/2017, FJ 3, y, conforme a la cual:

a) El artículo 23.2 CE, 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. Esta garantía resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo es aducida por varios 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 artículo 23.1 CE.

b) Es, asimismo, doctrina reiterada que el derecho que consagra el artículo 23.2 CE es un derecho de configuración legal, por lo que corresponde a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios. Estos, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal, por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el artículo 42 LOTC.

c) Asimismo, 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. Sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas legislativas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes.

4. Una vez expuesta la doctrina general sobre el artículo 23 CE, para analizar el problema planteado en el presente proceso constitucional, debemos recordar nuestra jurisprudencia sobre el derecho de enmienda que, como este Tribunal ha afirmado, por todas, en la STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 9, no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del artículo 23.2 CE. Así, lo hemos reiterado en la reciente STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 5, en la que afirmamos que el derecho de enmienda es «uno de los principales instrumentos a través del cual los diputados y grupos parlamentarios participan e intervienen en el ejercicio de la potestad legislativa con la pretensión de incidir mediante la formulación de propuestas de rechazo, alteración o modificación sobre la iniciativa legislativa en cada caso concernida. El derecho de enmienda cumple, por consiguiente, la relevante función de garantizar la participación e intervención de los diputados y de los grupos parlamentarios en el proceso de elaboración de la ley y, en último término, en la configuración del texto legislativo, contribuyendo de este modo a la formación de la voluntad de la Cámara».

Asimismo, este Tribunal ha declarado que «el derecho de enmienda en el procedimiento legislativo entronca directamente con el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios que el citado derecho fundamental por sí mismo garantiza. Y ello porque el derecho de enmienda se configura como uno de los instrumentos esenciales de la participación e intervención de los diputados y de los grupos parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras, de cuyo ejercicio es fruto la ley, máxima expresión de la voluntad popular a la que aquéllas están llamadas a representar, a la vez que constituye un cauce al servicio de la función representativa propia del Parlamento».

Ahora bien, el ejercicio del derecho de enmienda no está exento de límites (en este sentido, entre otras, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 4). Dichos límites, por una

parte, derivan de la propia definición que los reglamentos parlamentarios realicen de las enmiendas a la totalidad y al articulado y, de otro lado, de las previsiones reglamentarias sobre el procedimiento al que las mismas estén sometidas.

Por otra parte, y esté o no previsto en los correspondientes reglamentos parlamentarios, este Tribunal ha afirmado la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar (SSTC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 7, y 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 4). El derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe ejercitarse en relación con ésta, cuya oportunidad y alcance sólo podrá cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un proyecto de ley se tratara, o en el debate de la toma en consideración, en el caso de las proposiciones de ley. Por esta razón, toda enmienda parcial tiene que tener un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar, de modo que, una vez que una iniciativa ha sido aceptada por la Cámara como texto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado. Con ello se evita que, a través del procedimiento parlamentario, se transmute el objeto de las propuestas presentadas por quienes están así legitimados para ello, aprovechando el procedimiento legislativo activado para la introducción *ex novo* de materias ajenas al mismo (STC 136/2011, FJ 8).

En definitiva, debe respetarse una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado (SSTC 59/2015, FJ 5, y 216/2015, de 22 de octubre, FJ 5), así como que sea congruente con su objeto, espíritu y fines esenciales (ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 4), si bien la conexión reclamada no tiene que ser de identidad con las medidas previstas en el texto de la iniciativa, sino de afinidad con las materias recogidas en el mismo [STC 59/2015, FJ 6 b)]. En todo caso, «lo que no exige nuestra doctrina es que las enmiendas deban responder a la misma finalidad concreta que las medidas contenidas en el proyecto de ley presentado» (STC 216/2015, FJ 6).

5. Para completar el marco doctrinal que hemos de aplicar en el presente recurso, es oportuno recordar que la vulneración del artículo 23.2 CE, aducida en la demanda, se sustenta en que las mesas de la comisión y del Parlamento de Canarias se excedieron en la función de calificación que les corresponde, por lo que es necesario traer a colación nuestra jurisprudencia sobre tal función.

En el ejercicio de la función de calificación de las enmiendas, como en la de todas las iniciativas parlamentarias, resulta aplicable nuestra doctrina, conforme a la que los órganos parlamentarios deben realizar 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. De lo contrario, no sólo vulneran el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino que también infringen el de éstos a participar en los asuntos públicos *ex artículo 23.1 CE* (SSTC 1/2015, FJ 3; 23/2015, FJ 3, y 199/2016, FJ 3, entre otras muchas)» (STC 76/2017, de 19 de junio, FJ 3).

En este sentido, corresponde a este Tribunal «controlar que en los supuestos en que las resoluciones o acuerdos de las Mesas de los Parlamentos, adoptadas en el ejercicio de su función de calificación y admisión, sean restrictivas del *ius in officium*, tales resoluciones incorporen una motivación expresa, suficiente y adecuada, puesto que en «ausencia de motivación alguna no sería posible determinar si el rechazo de la iniciativa de control al Gobierno entraña en sí misma el desconocimiento de la facultad que se ha querido ejercitar, ni si se manifiesta desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio (SSTC 74/2009, FJ 3, y 44/2010, FJ 4)» [STC 32/2017, de 27 de febrero, FJ 4 b)].

Asimismo, hemos recordado que no vulnera el *ius in officium*, el ejercicio de la función de control por las mesas de las Cámaras, estatales o autonómicas, sobre los escritos y documentos parlamentarios, «siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política» (STC 40/2003, FJ 2). Únicamente, puede existir un control material cuando la limitación venga establecida en la propia Constitución, las leyes que integran el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario concreto de aplicación. En caso contrario,

la verificación será siempre formal, de modo que «cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión» del derecho del parlamentario, debiendo tenerse presente también «el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal también en relación con el art. 23.2 CE (SSTC 177/2002, FJ 3 y 40/2003, FJ 2)» (entre otras, STC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3).

Finalmente, respecto a la función de calificación de los órganos parlamentarios, hay que partir de que este Tribunal sólo puede realizar un control negativo, pues no le es dado, por respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, reemplazar la voluntad de sus órganos en el ejercicio de la función de calificación, así como de decisión del procedimiento que han de seguir los escritos parlamentarios [en un sentido similar, SSTC 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3; 185/2016, FJ 5 c) y 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 4].

En cuanto a las facultades que tienen encomendadas los órganos parlamentarios respecto a las enmiendas, es doctrina constitucional la posibilidad de que la mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar. Además, «los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate, debiendo éstos pronunciarse de forma motivada acerca de la conexión, de suerte que 'sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa' (STC 119/2011, FJ 7)» [SSTC 216/2015, de 22 de octubre, FJ 5 b)].

Por último, la función de calificación y admisión a trámite de los órganos parlamentarios comprende, como ya se afirmó en el ATC 275/1993, de 13 de septiembre, FJ 2, y se recogió en la STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 5, la calificación de enmiendas al articulado como enmiendas a la totalidad.

6. Una vez expuesta la doctrina constitucional sobre esta materia procede dar solución al problema constitucional planteado, no sin antes 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, en primer lugar, de la base normativa del derecho alegado (toda vez que estamos ante un derecho fundamental de configuración legal) y, en segundo lugar, en la determinación de la regulación reglamentaria de las facultades del órgano de la Cámara al que se imputa la vulneración (por todas, STC 76/2017, FJ 5).

Analizando la base normativa, debemos señalar que el Reglamento del Parlamento de Canarias prevé que las proposiciones de ley de los cabildos insulares sean, en su caso, tomadas en consideración por el Pleno de la Cámara (art. 136). Además, contempla que, a las proposiciones de ley, tras su toma en consideración, puedan presentarse enmiendas a la totalidad de texto alternativo (art. 135.6), que son las enmiendas que propongan un texto completo alternativo al proyecto (art. 123.2), así como enmiendas al articulado (art. 125.1). Estas podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga. A tal fin, cada disposición adicional, final, derogatoria o transitoria tendrá la consideración de un artículo, al igual que el título de la ley, las rúbricas de las distintas partes en que esté sistematizado el texto, la propia ordenación sistemática y la exposición de motivos (art. 125.3).

Conforme al citado Reglamento, corresponde a los grupos parlamentarios la presentación de enmiendas a la totalidad (art. 123.1) y a los diputados y grupos parlamentarios la presentación de enmiendas al articulado (art. 125.2).

En cuanto a las facultades de la mesa, el Reglamento señala que corresponde a la Mesa de la Comisión calificar las enmiendas que hayan sido presentadas, en relación con la iniciativa legislativa de que se trate, y resolver sobre su admisibilidad (art. 125.2 y 127.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias). A su vez, a la Mesa de la Cámara le

corresponde, en su caso, resolver la reclamación contra el acuerdo de calificación de la Mesa de la Comisión. Finalmente, y con carácter general, el artículo 28.1.4 del Reglamento del Parlamento de Canarias determina que corresponde a la Mesa de la Cámara, entre otras funciones, la de «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos mediante resolución motivada».

Recordando brevemente el problema constitucional que se nos plantea y conforme al relato expuesto en los antecedentes, se desprende que la Mesa de la Comisión de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, con fecha de 19 de julio de 2016, inadmitió a trámite las enmiendas del grupo parlamentario recurrente «en cuanto suponen en conjunto una enmienda a la totalidad encubierta, contradictoria con la toma en consideración del texto de la proposición de ley ya acordada por el Pleno de la Cámara».

Frente a dicha decisión, el Grupo Parlamentario Podemos presentó escrito de reconsideración en el que puso de manifiesto su disconformidad con el Acuerdo adoptado por dos órdenes de motivos, tal y como se ha recogido en los antecedentes: por una parte, porque el motivo de inadmisión no se contemplaba en el Reglamento del Parlamento de Canarias y su adopción excedía de las funciones de calificación de la Mesa de la Comisión y, por otra parte, porque la mesa realizó una interpretación restrictiva, frente a la interpretación amplia y permisiva realizada por la misma en la admisión de enmiendas al articulado presentadas por otros grupos parlamentarios, que excedían de manera muy significativa el espíritu de modificación de la ley que se tomó en consideración en el Pleno.

La decisión de la Mesa de la Comisión de inadmitir las enmiendas al articulado presentadas por el Grupo Parlamentario Podemos, fue ratificada por la Mesa del Parlamento, que afirmó que «no es posible que a través de lo que se presentan como enmiendas parciales, se pretenda anular por completo el contenido de la iniciativa legislativa, y vaciarla de contenido para volver a la regulación anterior, formulando, en realidad, una enmienda a la totalidad con texto alternativo que no difiere de la norma que se pretende reformar, extremo sobre el que ya se ha pronunciado el Pleno, al tomar en consideración la proposición. Se detecta que bajo la forma de enmiendas parciales a artículos de la proposición (a todos y cada uno de ellos) lo que se esconde en el caso controvertido es la formulación extemporánea de un texto alternativo total como si de una enmienda a la totalidad se tratase, que además coincide con la versión del texto cuya modificación persigue la iniciativa legislativa en trámite. Al respecto puede traerse a colación la doctrina plasmada en el ATC 275/1993...».

7. Pues bien, a la vista de dicha sucesión de acuerdos, cabe afirmar que la decisión de las mesas de la Comisión y del Parlamento, si bien se adoptaron formalmente al amparo de los artículos 125.2 y 127.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias, al que se remite el artículo 135 del mismo, al ser restrictivos del *ius in officium* de los parlamentarios, deberían haber incorporado una motivación expresa, suficiente y adecuada para no vulnerar el artículo 23.2 CE, lo que no concurrió en el supuesto ahora analizado.

En principio, la decisión de los órganos parlamentarios de inadmisión de enmiendas parciales, por considerarlas una enmienda a la totalidad extemporánea no tiene porqué comportar, *per se*, la vulneración del artículo 23.2 CE, tal y como reconoció este Tribunal en el ATC 275/1993, de 13 de septiembre, FJ 2, si bien habrá que analizar la motivación que, en cada caso concreto, se haya ofrecido para decretar tal inadmisión, teniendo en cuenta que las enmiendas son, como hemos recordado anteriormente, instrumento esencial de participación e intervención de los diputados y grupos parlamentarios en la potestad legislativa y cauce de la función representativa.

En este sentido, la calificación realizada por los órganos parlamentarios de las enmiendas al articulado del Grupo Parlamentario Podemos como enmienda a la totalidad, que determinó la inadmisión de las mismas, se fundamentó, en el caso del Acuerdo de la Mesa de la Comisión, solamente en que suponían en conjunto una enmienda a la totalidad encubierta, contradictoria con la toma en consideración del texto de la proposición de ley ya acordada por el Pleno de la Cámara. Decisión que ratificó la Mesa del Parlamento

atendiendo a que se habían presentado enmiendas a todos y cada uno de los artículos de la proposición de ley y a que dichas enmiendas pretendían mantener el mismo texto de la Ley 6/2002, de 12 de junio, que la proposición de ley propugnaba modificar.

Desde la perspectiva del control externo de la actuación de los órganos parlamentarios que corresponde a este Tribunal, podemos constatar que los Acuerdos impugnados calificaron las enmiendas al articulado presentadas por el Grupo Parlamentario Podemos como una enmienda a la totalidad encubierta, presentada extemporáneamente y con un texto alternativo que no difería de la norma que se pretendía reformar, sobre la base de que se habían introducido enmiendas a todos los artículos que componían la proposición de ley, con sugerencia de un texto, que, en el parecer de las Mesas actuantes, pretendía «anular por completo el contenido de la iniciativa legislativa, y vaciarla de contenido para volver a la regulación anterior». Sin embargo, los citados acuerdos no han reparado en que, de las tres enmiendas presentadas, al menos dos de ellas (las núms. 31 y 32) planteaban sendos textos alternativos a los artículos 4 y 8 de la Ley 6/2002, que, en realidad, se correspondían con los que originariamente habían tenido aquellos preceptos. Concretamente, la enmienda núm. 31, enmienda de sustitución del artículo primero y segundo de la proposición de ley, proponía un texto alternativo al artículo 4 de la Ley 6/2002, de 12 de junio, que coincidía con el texto que estuvo vigente entre el día 2 de julio de 2002 y el día 10 de noviembre de 2014, por lo que, en este caso, no se pretendía mantener la redacción del precepto vigente en el momento en el que se tramitaba la proposición de ley, sino volver a la redacción originaria de dicho precepto. Por su parte, la enmienda núm. 32, enmienda de sustitución del artículo tercero de la proposición de ley, proponía una redacción del artículo 8 de la Ley 6/2002 que se correspondía, asimismo, con la redacción originaria del mismo, si bien, en este caso, coincidía con la redacción que se proponía modificar. Consecuentemente, como señala el Ministerio Fiscal, las enmiendas del Grupo Parlamentario Podemos no pretendían mantener la regulación normativa previa a la reforma que pretendía esa iniciativa legislativa, sino volver a la regulación originaria de la Ley 6/2002. Por tanto, la respuesta que dieron los acuerdos impugnados a esta solicitud de reconsideración del grupo parlamentario recurrente había partido de un presupuesto erróneo, el de haber confundido el contenido de los preceptos que estaban en vigor con el que originariamente habían tenido aquellos. Tal punto de partida abocó a una deducción totalmente equivocada, la de que la finalidad de las enmiendas presentadas era la del mantenimiento del texto que se pretendía reformar, para llegar, por último, a la decisión de inadmitir a trámite aquellas enmiendas, con fundamento en aquella concepción inicial que, de las enmiendas presentadas, se habían formado los integrantes de las mesas.

Además, respecto de las afirmaciones realizadas por los órganos parlamentarios sobre la finalidad de las enmiendas inadmitidas, hemos de recordar que, aunque nuestra doctrina exija que las enmiendas parciales deban tener una mínima homogeneidad con el texto enmendado, lo cual no se cuestionó en ningún momento por los órganos parlamentarios respecto a las enmiendas que se inadmitieron, lo que no exige es «que las enmiendas deban responder a la misma finalidad concreta que las medidas contenidas en el proyecto de ley presentado» (STC 216/2015, de 22 de octubre, FJ 6).

A lo expuesto hay que añadir que resulta especialmente relevante que la Mesa del Parlamento de Canarias nada haya esgrimido frente a la alegación del escrito de reconsideración, que se habían fundamentado en el diferente trato dado a las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Podemos, frente al dispensado a las enmiendas presentadas por otros grupos parlamentarios.

En efecto, la Mesa de la Comisión admitió a trámite las enmiendas presentadas, tanto por los Grupos Parlamentarios Nacionalista Canario y Socialista Canario, como por el Grupo Parlamentario Popular, pues los dos primeros, como consta en los antecedentes, presentaron conjuntamente trece enmiendas y, de igual modo, el Grupo Parlamentario Popular presentó otras once enmiendas al articulado. Pese a la aparente similitud entre el impacto que, sobre la proposición de ley tomada en consideración por el Parlamento de Canarias, podían haberle producido las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario

Podemos y la modificación propugnada por las enmiendas presentadas por estos grupos parlamentarios sobre tal proposición, la Mesa de la Comisión decidió inadmitir las primeras y admitir las segundas que, como se ha expuesto antes, en realidad pretendían un cambio de mayor envergadura en el texto de la proposición. Dicha decisión fue ratificada por la Mesa del Parlamento que omitió toda explicación frente a la diferencia de trato aducida por los ahora recurrentes en el escrito de reconsideración del acuerdo de la Mesa de la Comisión.

Así pues, de acuerdo con las consideraciones realizadas, debemos concluir que los acuerdos impugnados han inadmitido a trámite las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario recurrente, con fundamento en una argumentación que ha partido de un presupuesto de hecho erróneo, lo que ha conducido a una decisión que no cumple las exigencias de una motivación expresa, suficiente y adecuada, amén de no haber dado, tampoco, ninguna respuesta a la diferencia de trato aducida por los ahora recurrentes en su escrito de reconsideración. No se han cumplido las exigencias de este Tribunal en orden a que tales resoluciones debieran haber incorporado una motivación expresa, suficiente y adecuada, en aplicación de las normas a las que está sujeta la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria (por todas, STC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 8).

Las Mesas de referencia han adoptado, en definitiva, unos acuerdos restrictivos del *ius in officium* de los parlamentarios recurrentes, que han vulnerado su derecho a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere.

8. De conformidad con los razonamientos que preceden, debemos declarar que los acuerdos impugnados vulneran el derecho fundamental del Grupo Parlamentario Podemos en el Parlamento de Canarias y de los diputados que lo integran, garantizado por el artículo 23.2 CE, en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, reconocido en el artículo 23.1 CE.

En cuanto al alcance del otorgamiento del amparo, la propia parte recurrente reconoció en su escrito de 12 de junio de 2017, dirigido a este Tribunal en el trámite de alegaciones del artículo 52.1 LOTC, que la norma legal a que se refiere este recurso de amparo ha sido ya aprobada por el Parlamento de Canarias, sin que «quepa ahora que en virtud del recurso de amparo pueda perder su vigencia dicha norma».

Por todo ello, en los términos expuestos por el Ministerio Fiscal, bastará con el reconocimiento del derecho vulnerado y con la declaración de nulidad del acuerdo de la Mesa de la Comisión de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, de 19 de julio, así como del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias, de 20 de julio de 2016, en lo que se refiere a la inadmisión a trámite de las enmiendas al articulado presentadas por el Grupo Parlamentario Podemos a la proposición de ley para la modificación de los artículos 4 y 8 de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas para la ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma. En consecuencia, no procede realizar en este recurso de amparo ningún pronunciamiento, ni deducir efecto alguno de su fallo sobre la constitucionalidad de los preceptos afectados de la Ley 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, que se halla pendiente del recurso de inconstitucionalidad núm. 6711-2016.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Grupo Parlamentario Podemos en el Parlamento de Canarias y de sus miembros doña Noemí Santana Perera, doña María Concepción Monzón Navarro, don Juan José Márquez Fandiño, doña Asunción Delgado Luzarro, doña Natividad Arnáiz Martínez, doña María del Río Sánchez y don Francisco Antonio Déniz Ramírez y, en consecuencia:

1.º Declarar que ha sido 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 Declarar la nulidad del acuerdo de la Mesa de la Comisión de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, de 19 de julio de 2016 y del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias, de 20 de julio de 2016, en lo que se refiere a la inadmisión a trámite de las enmiendas al articulado presentadas por el Grupo Parlamentario Podemos a la proposición de ley para la modificación de los artículos 4 y 8 de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas para la ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma.

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

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