

AUTO núm. 659/87, de 27 de mayo, recaído en recurso de amparo núm. 268/87.

I. ANTECEDENTES

1. El día 2 de marzo del año en curso se registró en este Tribunal un escrito mediante el cual don Eduardo Morales Price, Procurador de los Tribunales, interpuso recurso de amparo constitucional en nombre y representación del Partido Nacionalista Vasco-Eusko Alderdi Jeltzalea, contra el Acuerdo del Congreso de los Diputados de 3 de diciembre de 1986, por el que no se tomó en consideración una proposición de Ley del Grupo Parlamentario Vasco PNV-Eusko Alderdi Jeltzalea (PNV-EAJ).

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

a) El Grupo Parlamentario Vasco (PNV-EAJ) en el Congreso de los Diputados presentó en dicha Cámara, con fecha 15 de julio de 1986, una proposición de Ley relativa a la «Devolución del patrimonio de los Partidos y Asociaciones Políticas», proposición que fue publicada el día 30 de agosto del mismo año en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales». Se indica en la demanda de amparo que dicha iniciativa de Ley pretendía «reparar las consecuencias derivadas de la incautación de los bienes y derechos a los Partidos y Asociaciones Políticas, por Ley de 23 de septiembre de 1939, y los consiguientes acuerdos de la Comisión calificadora de Bienes Marxistas, en el contexto de sucesivas reparaciones históricas igualmente legítimas, iniciadas tras la restauración de las libertades democráticas y la configuración del Estado español como un Estado social y democrático de derecho por el art. 1 de la Constitución española». Se citan al respecto las Leyes 37/1984, de 22 de octubre (de reconocimiento de derechos a quienes formaron parte de las Fuerzas Armadas de Orden Público y del Cuerpo de Carabineros de la República), 14/1980, de 14 de marzo (de beneficios a los militares que tomaron parte en la Guerra Civil), 2/1984, de 30 de octubre, del Parlamento Vasco (sobre reversión de bienes y derechos incautados a personas físicas) y 8/1986, de 8 de enero (de cesión de bienes del Patrimonio Sindical acumulado a las Organizaciones Sindicales).

b) Tras los trámites reglamentarios pertinentes, por Acuerdo de la Junta de Portavoces del Congreso de los Diputados se decidió incorporar la indicada proposición de Ley a la sesión plenaria convocada para el día 3 de diciembre de 1986, rechazándose su toma en consideración por la Cámara por 131 votos a favor, 156 en contra, 4 abstenciones y 1 voto nulo.

3. La fundamentación en Derecho de la demanda de amparo puede resumirse como sigue:

a) Considera el recurrente que la compensación o reintegración de los bienes y derechos incautados a las Organizaciones Sindicales por la aplicación de la Ley de Responsabilidades

Políticas no tuvo otra justificación (Disposición adicional cuarta de la Ley 8/1986, de 8 de enero), que atender a la doble exigencia de dar reparación moral y material a las incautaciones sufridas por los Sindicatos al final de la Guerra Civil y de poner el patrimonio de los llamados Sindicatos Verticales al servicio de las funciones reconocidas por la Constitución a los Sindicatos, todo ello de conformidad con las explicaciones políticas dadas en su día con ocasión de la presentación del Proyecto que abocó en la Ley 4/1986 citada.

Junto a lo anterior, se observa que «no existen normas de ningún rango jurídico formal ni proyectos legislativos en trámite en las Cortes Generales» sobre la materia afectada por la proposición de Ley presentada en su día por el Partido que hoy recurre, de tal forma que, mediante su no toma en consideración, se habría vulnerado el principio constitucional de igualdad (art. 14), junto al que se mencionan las reglas contenidas en los arts. 1 y 9 de la Constitución. Se dice, así, que «dicha vulneración puede derivar tanto de actos positivos del Poder Legislativo como de injustificadas omisiones de actuaciones reparadoras a las que compele de forma dinámica a los Poderes Públicos el art. 9.2 de la Constitución y entendiendo que la legítima reparación económica realizada a las Organizaciones Sindicales exige en relación a su finalidad un trato igual y en razonable proporcionalidad a los Partidos y Asociaciones Políticas cuyos bienes fueron incautados en el mismo contexto histórico-político y por la misma legislación».

b) Se añade que «nos encontramos con un propio del Congreso de los Diputados obstativo de la real operatividad del principio de igualdad ante la Ley y posibilitador del corolario negativo de dicho principio, el de la arbitrariedad vetada por los arts. 9 y 14 del Texto constitucional». Por ello, siendo los Partidos instrumentos fundamentales para la participación política y concurriendo los mismos a la formación y manifestación de la voluntad popular, la no reparación de las incautaciones en su día sufridas supondría que no son aquéllos objeto de «real, concreta y efectiva» protección, lo que vendría requerido por la norma contenida en el art. 9.2 de la Constitución.

c) Reconocidos en la Constitución, en suma, tanto los Partidos como los Sindicatos, la reparación de la que éstos fueron objeto, debiera hacerse extensiva en favor de aquéllos, pues, de lo contrario, no sólo se infringiría el principio constitucional de igualdad, sino la misma jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de acuerdo con la cual «se produce una discriminación cuando una distinción de trato carece de justificación objetiva y razonable».

d) Reconociendo el demandante que el acto parlamentario que reputa discriminatorio fue regularmente adoptado, considera que la satisfacción de su pretensión requeriría que «el Poder Público que es el Tribunal Constitucional realice una operación de esfuerzo transformador mediante la que, en vez de residenciar en la voluntad parlamentaria la decisión probablemente reproductora de la combatida, desencadene un efecto que ya lleve consigo la restauración de la igualdad invocada por el Partido político que recurre», de tal manera que el «hacer» del Congreso de los Diputados no es personalísimo e insustituible, sino que el Tribunal Constitucional, si pretende evitar eficazmente

la discriminación, puede expresar su voluntad al respecto en sustitución de la que considera exigible al órgano legislativo.

Se suplica el otorgamiento del amparo solicitado, declarando la nulidad del Acuerdo parlamentario que denegó la toma en consideración de la proposición de Ley formulada «y expresando, en sustitución de la voluntad del órgano que lo ha decidido, que conforme a Derecho se entienda producida la aprobación de la toma en consideración de tal proposición de Ley y de que su tramitación prosiga conforme al procedimiento reglamentariamente previsto al efecto».

4. Por providencia de 25 de marzo de 1987 la Sección acordó poner de manifiesto la posible carencia de jurisdicción de este Tribunal para conocer de la pretensión de amparo ejercitada, otorgando a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal un plazo de diez días para la formulación de alegaciones.

La representación del Partido Nacionalista Vasco-Eusko Alderdi Jeltzalea, en su escrito de alegaciones, afirma que entiende vulnerado por el actor sin valor de ley que impide la toma en consideración de la proposición de Ley formulada por el Grupo Parlamentario Vasco, el art. 14 de la Constitución y otros no sujetos al amparo constitucional, pero que consagran los valores supremos de nuestro Texto fundamental, en concreto los arts. 1 y 9 de la misma. Por ello estima que concurren los requisitos de procedencia del recurso de amparo constitucional previstos por el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, estando legitimado el Partido Nacionalista Vasco por ser la persona directamente afectada. La Cámara Legislativa constituye un órgano del Estado, un Poder Público sometido a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, y por ello los actos y decisiones sin valor de ley del Poder legislativo son también potenciales vulneradores de los derechos y libertades reconocidos por los arts. 14 y 29 de la Constitución, controlables a través de este recurso de amparo. En este caso nos encontramos ante un acto sin valor de ley que vulnera la efectiva igualdad jurídica de los ciudadanos y de los grupos en que se integran así como la interdicción de la arbitrariedad que impone a los Poderes Públicos la aplicación combinada de los arts. 9 y 14 de la Constitución. Pues no se trata ni de una norma reglamentaria ni de una norma objetiva con disposición de carácter general, sino de un acto de contenido singular, que sólo pretende la no toma en consideración de una proposición de Ley, y por ello un acto desprovisto de la eficacia general para los que se prevén otras vías procesales de control constitucional. No se trata tampoco de un acto puramente interno, sino de un acto propio del Congreso de los Diputados obstativo de la real operatividad del principio de igualdad ante la ley, que afecta inevitablemente en su defecto, al ámbito de actuación de los partidos políticos y las garantías que posibilitan la realización por éstos de las funciones que la propia Constitución les atribuye en su art. 6. No integra los interna corporis y el amparo no puede perturbar la independencia de las Cámaras, pues proyecta sus efectos al exterior, y elimina el trato desigual no objetivo ni razonable y por ello arbitrario, de

no instrumentarse jurídicamente. la reparación a los partidos políticos del desafuero histórico cuyas causas originarias son idénticas y se instrumenta con arreglo a la misma legislación que a los Sindicatos, siendo así que las funciones constitucionales de los partidos políticos no son menos relevantes que las de éstos. La voluntad colegiada del órgano parlamentario se expresó con regularidad formal y sin vicio del consentimiento, la mera nulidad del acto no tutela la desigualdad producida, por ello se solicita del Tribunal Constitucional una operación de esfuerzo transformador no residenciando la voluntad parlamentaria la remoción del obstáculo a la efectiva igualdad, «ya que la decisión adoptada en el Parlamento sería probablemente reproductora de la combatida con lo que no se restauraría la igualdad invocada».

El Fiscal, ante el Tribunal Constitucional, en su escrito de alegaciones, afirma que la propia lectura del suplico de la demanda bastaría para concluir que lo que se trae ante este Tribunal es un asunto que queda ostensiblemente fuera de su naturaleza y función, como es el que, sustituyendo la voluntad de la Cámara, ordene que la proposición rechazada debe ser admitida y seguir adelante su tramitación. No basta con la simple alegación de que un derecho tutelable en amparo ha sido lesionado, para que, sin más, quede fijada la jurisdicción de este Tribunal, pues se hace preciso averiguar también, si esa invocación es meramente pro forma o retórica, pues de ser así, no se está ante un proceso de amparo constitucional ni ante una materia que pueda conocer este Tribunal. Esto es lo que ocurre en el presente caso. Dejando la alegada lesión de la igualdad, lo que se pretende en realidad es que se haga una declaración jurisdiccional que sustituya la decisión que tomó el Pleno de la Cámara y que fue propia de un voluntarismo político: si debe o no tramitarse una proposición de Ley. Estamos ante un acto interno de la Cámara, adoptado con arreglo a lo previsto por su Reglamento y que excluye la posibilidad de cualquier revisión jurisdiccional según la doctrina recogida en diversos Autos del Tribunal Constitucional. Fue un acto de soberanía de la Cámara que no ha producido efectos externos, pues no pueden entenderse como tales que la proposición de Ley no se haya tomado en consideración, ni tampoco, obviamente han generado una norma objetiva, para cuya revisión constitucional tampoco sería apto el medio del recurso de amparo. En definitiva se está pretendiendo una injerencia jurídica en un acto de absoluta voluntad política como es el de entrar a considerar si una propuesta de ley debe de ser aprobada. De ahí la falta de jurisdicción de este Tribunal que puede ser declarada de oficio y que impide examinar si la alegación formulada tiene consistencia. Por ello el Tribunal debe pronunciar su falta de jurisdicción para conocer del asunto planteado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El partido recurrente lo hace como titular del derecho fundamental a la igualdad en la ley que habría sido presuntamente vulnerado por sufrir un tratamiento de desfavor como partido político

afectado en su día por la Ley de 23 de septiembre de 1939 respecto al tratamiento que los Sindicatos afectados por la misma ley los cuales a través de la Ley 4/1986 y su Disposición adicional cuarta habrían obtenido la compensación o reintegración de los bienes y derechos incautados. Sin embargo, el solicitante de amparo impugna, al respecto, el Acuerdo del Congreso de los Diputados de 3 de diciembre de 1986 por el que no se toma en consideración la proposición de ley del Grupo Parlamentario Vasco relativa a la devolución del patrimonio a los partidos y asociaciones políticas. Entiende que esa no toma en consideración habría producido una diferencia injustificada de trato de carácter discriminatorio para los partidos políticos condicionados por la misma coyuntura histórico-política y privados originariamente de sus bienes por la misma legislación incautadora y afectados por similares dificultades funcionales al ejercicio de las funciones que de ellos igualmente cabe esperar.

El Partido Nacionalista Vasco no invoca ante el Tribunal unos derechos en cuanto grupo parlamentario para poner en marcha iniciativas legislativas, y reconoce abiertamente que la voluntad colegiada del órgano parlamentario se expresó con regularidad formal y sin vicios de consentimiento dirigidos a formarla. Sino que solicita el amparo en cuanto que tercero posiblemente afectado por un acto parlamentario, al margen de la coincidencia concreta, en este caso, y que no resulta relevante del propio partido que solicita amparo y del grupo parlamentario que realizó la propuesta legislativa que la Cámara acordó no tomar en consideración.

Nos encontramos pues, ante un recurso de amparo formulado por un tercero que estima que un acto del Parlamento, le ha producido la violación de un derecho constitucional. El solicitante de amparo sostiene la posibilidad de plantear el recurso en función de la naturaleza del acto, pues se trataría de un acto sin valor de ley, que ni es una norma reglamentaria de la Cámara cuya vía de impugnación la constituyen los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (art. 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) ni disposición normativa de carácter general que pudiera asimilarse a la misma, ni tampoco de un acto con valor de ley, por lo que se trataría de un acto del Congreso de los Diputados de los que contempla el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, se ha de tener en cuenta que lo fundamental al respecto no es tanto la naturaleza del acto, sino la función y efectos del mismo dentro del procedimiento legislativo, lo cual se comprueba además teniendo en cuenta el contenido de la pretensión ejercida en este recurso de amparo, que es lo que permitirá conocer si este Tribunal tiene jurisdicción para conocerla y, en su caso, otorgar el amparo. Se dice en la demanda que el Tribunal Constitucional para evitar eficazmente la discriminación, debe no sólo anular el acto sino «en sustitución de la voluntad del órgano que lo ha decidido entender aprobada la toma en consideración de la proposición de ley para que prosiga su tramitación». En el escrito de alegaciones, se da un paso más, y presumiendo que la decisión final del Parlamento pudiera reproducir la combatida, se pide del Tribunal «una operación

de esfuerzo transformador consistente en no residenciar en la voluntad parlamentaria» la decisión final «que satisfaga el interés que se hace valer ante ese Tribunal Constitucional». Se pide del Tribunal que corrija la omisión o vacío del ordenamiento respecto a la devolución de sus bienes a los partidos políticos (históricos) que a consecuencia de los hechos resultantes de la Guerra Civil se vieron afectados por la incautación establecida en la Ley de 23 de septiembre de 1939. La pretensión se sitúa en el plano de la legislación por establecer y para corregir omisiones del propio legislador. Trata de hacer de este Tribunal un «legislador positivo» que suplante el papel que constitucionalmente corresponda al Parlamento, pero para ello no tiene jurisdicción este Tribunal «porque no es un problema de lege data sino lege ferenda (STC 28/1982, de 28 de mayo). Como ha afirmado la STC 26/1987, de 27 de febrero, «completar lo regulado... por la ley no es función que pueda asumir este Tribunal, por corresponder al legislador». Resulta así claro que la pretensión contenida en el presente recurso resulta ajena al ámbito propio de la jurisdicción constitucional de amparo.

2. En relación con la iniciativa legislativa que la Constitución reconoce a cada una de las Cámaras (art. 87.1), existe el instituto de la toma en consideración de las propuestas formuladas al efecto por los Diputados o por los grupos en que se integran (art. 98.2 de la Constitución y art. 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados); la resolución parlamentaria que recaiga sobre estas propuestas (rechazándolas o convirtiéndolas en iniciativa de la Cámara) es manifestación del libre ejercicio por cada asamblea de sus atribuciones constitucionales. A ello no empece la previsión contenida en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que viene a regular una modalidad de recurso de amparo en caso de actos parlamentarios que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. Esta posibilidad de juicio constitucional sobre posibles violaciones de los derechos y libertades fundamentales por parte del Parlamento no supone sin embargo, como este Tribunal ha afirmado en reiteradas decisiones, ni una interferencia judicial en la normal actividad parlamentaria ni mucho menos abrir una vía para corregir las lagunas o insuficiencias del propio ordenamiento.

Es cierto que la Ley Orgánica 3/1984 abre la vía de un recurso de amparo, frente a la decisión de un órgano parlamentario de rechazar una proposición de ley de iniciativa popular pero precisamente aquí se trata de proteger el derecho a la iniciativa popular, constituyendo la excepción a la regla, excepción no prevista para el caso de las proposiciones de ley de Diputados o grupos parlamentarios.

En este caso de propuestas de Diputados o grupos parlamentarios el rechazo o aceptación de la propuesta, convirtiéndolas en iniciativa de la Cámara, constituye un paso dentro del procedimiento legislativo, integrándose en el mismo. En ese acto, cuyo contenido negativo determina la imposibilidad de continuar el procedimiento legislativo, se exterioriza una voluntad del

órgano legislativo, la cual puede consistir también en el rechazo de una proposición de ley. No cabe entender que cualquier denegación dentro de un largo «iter procedimental» para la elaboración de una ley, ya sea éste de rechazo de una proposición de ley, ya sea la negativa a la petición de retirar un proyecto de ley o de aceptar una enmienda, etc., pudiera considerarse que podrían lesionar derechos fundamentales residenciables en amparo de aquéllos a los que en su caso pudiera aplicarse la norma legislativa que eventualmente pudiera ser aprobada, lo contrario supondría desconocer los mecanismos propios del sistema parlamentario y del juego correspondiente de mayorías y minorías. Por eso en lo que se refiere al proceso de elaboración de las leyes, se trate de la fase de que se trate, la intervención del Tribunal Constitucional no es posible, en tanto que se respeten los derechos de participación política de los Diputados y grupos parlamentarios. El control jurisdiccional que este Tribunal puede llevar a cabo se realiza sólo sobre los actos mediante los que los órganos estatales actúan sus competencias pero no sobre la decisión adoptada en virtud de criterios políticos y de oportunidad acerca de la ocasión idónea para el ejercicio de sus competencias. Se trata, a estos efectos, de decisiones de carácter interno, no justiciables, sin que puedan considerarse como «contraparte» frente al Parlamento, como «terceros vinculados con relaciones contractuales o funcionariales» (Auto de 21 de marzo de 1984) los que puedan resultar afectados por la eventual normal legal que no resulte aprobada por la mayoría del Parlamento.

Resulta así claro que este Tribunal no puede sustituir la decisión que en uso de sus atribuciones tomó la Cámara, decisión propia de una voluntad política, de tramitar o no una proposición de ley. La autonomía e independencia del órgano parlamentario impide así una supervisión jurisdiccional de este tipo de actos del Congreso, formalmente correcto mediante el cual se decide colegiadamente la toma en consideración de una determinada proposición de Ley. Por ser un acto parlamentario libre, en cuanto al fin, resultaría impracticable el examen de la conformidad a Derecho (a la Constitución, en este caso) de la decisión así adoptada por la Cámara.

No cabe argumentar así, como en el recurso se viene hacer, que la denegación de la toma en consideración tuvo como efecto la no reparación de una previa «situación» contraria a la Norma fundamental. Ni aceptar la referencia a los efectos finales del acto parlamentario para fundamentar la petición en orden a su control, pues lo que se pide de la jurisdicción constitucional es que el legislador dicte una determinada norma de ley, sobre la base además de una discriminación que de existir en su caso resultaría no de la decisión misma, sino de la situación global del ordenamiento, e incluso de la ley a la que se toma como modelo de referencia. Es por tanto manifiestamente inadecuado el proceso constitucional de amparo para lograr que se lleve efectivamente a término un supuesto deber positivo del órgano legislativo para introducir normas en el Ordenamiento. Como es del todo claro que una hipotética acogida de la pretensión hoy deducida en los términos en los que la misma se formula la demanda no garantizaría el resultado final que con la demanda se dice perseguir, la pretensión de quien la fórmula encerraría la exigencia explícita en el escrito de

alegaciones, y ciertamente desconocedora de los límites propios de esta jurisdicción, de que por el Tribunal Constitucional se supervisara íntegramente, y en todas sus fases, el curso mismo del procedimiento legislativo para garantizar así el resultado normativo final, pues sólo él vendría a reparar la lesión que se arguye. Expuesta en estos términos la pretensión queda por entero al margen de la jurisdicción de este Tribunal.

FALLO:

Por ello, haciendo uso de las facultades que le confiere el art. 4.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de acuerdo con lo interesado por el Ministerio Fiscal, el Tribunal acuerda declarar su falta de jurisdicción para conocer del presente recurso de amparo, y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a veintisiete de mayo de mil novecientos ochenta y siete.