

AUTO núm. 35/01, de 23 de febrero, recaído en recurso de amparo núm. 1.303/1999.

I. ANTECEDENTES

1. El día 26 de marzo de 1999, don Roberto Granizo Palomeque, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Joan Boada Masoliver y otros diecinueve diputados pertenecientes al Parlamento de Cataluña, interpuso recurso de amparo contra los acuerdos de la Mesa de aquella Cámara legislativa, de 29 y 30 de diciembre de 1998, que consideran lesivos de su derecho a ejercer sus cargos representativos en condiciones de igualdad y con arreglo a los requisitos legalmente establecidos (art. 23.2 CE).

2. Los hechos sobre los que se apoya la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) El día 17 de diciembre de 1998 la Mesa del Parlamento de Cataluña acordó solicitar del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña un dictamen en relación con el Proyecto de Ley de Medidas Administrativas, Fiscales y de Adaptación al euro, con el fin de que el citado órgano consultivo se pronunciase sobre la constitucionalidad de ciertos contenidos del mismo. El dictamen del Consejo consultivo fue publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña (en adelante BOPC) el 29 de diciembre de 1998. Ese mismo día se reunió la Mesa de la Cámara con el propósito de determinar el plazo de presentación de enmiendas al citado dictamen, apreciándose un claro desacuerdo entre los miembros de dicho órgano parlamentario. De hecho, finalmente, se alcanzó un Acuerdo por cuatro votos a favor, dos en contra y una abstención, en el sentido de que el plazo de presentación de enmiendas se tendría por concluido a las doce horas del siguiente día 30 de diciembre.

b) El mismo día 29, mediante convocatoria oral y, por tanto, sin orden del día previo, se reunió la Junta de Portavoces con el cometido de acordar los criterios sobre la inclusión en el orden del día del pleno de las enmiendas subsiguientes al dictamen del Consejo Consultivo. Nuevamente se suscita un debate entre los portavoces de los distintos grupos sobre la imposibilidad de examinar el mencionado dictamen en un plazo temporal tan breve, a los efectos de formular las pertinentes enmiendas parlamentarias, denunciándose igualmente la inobservancia de lo dispuesto en el art 63 del Reglamento de la Cámara. Sin embargo, la Junta de Portavoces con el voto favorable del Grupo Parlamentario de CiU y del Grupo Popular; con el voto en contra del Grupo Socialista y del IC-EV; y con la abstención del Grupo Esquerra Republicana de Cataluña y del Grupo Mixto, acordó: la tramitación directa del Proyecto de Ley ante el Pleno de la Cámara con el debate y votación del dictamen de la Comisión, de las enmiendas reservadas y de las enmiendas subsiguientes al dictamen del Consejo Consultivo. De este modo se dispensó el plazo para la previa publicación y distribución de las enmiendas entre los Grupos, lo que en la práctica supone la imposibilidad material de

estudiar con un mínimo de rigor el dictamen del Consejo Consultivo, además de infringirse las previsiones contenidas en el Reglamento de la Cámara.

c) Atendida la anterior discrepancia, el día 30 de diciembre de 1998 la Mesa de la Cámara dictó nuevo acuerdo ordenando que las enmiendas subsiguientes al dictamen del Consejo Consultivo sean reproducidas y distribuidas mediante fotocopias antes de la publicación en el BOPC y que se dispense el plazo de distribución al que se refiere el art. 63 del Reglamento de la Cámara. Además se especifica que dicho acuerdo no puede ser objeto de reconsideración conforme a lo que establece el art. 26.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC).

3. En la demanda de amparo estiman los parlamentarios recurrentes que los citados Acuerdos de la Mesa de la Cámara suponen una auténtica neutralización ?anulación? de su derecho de enmienda, en la medida en que la reducción a unas pocas horas del plazo para el estudio del dictamen del Consejo Consultivo y la preparación de las correspondientes enmiendas se acortó de tal modo que, en la práctica, supuso un absoluto vaciamiento del citado derecho de enmienda, que forma parte del ius in officium que configura el estatuto de los parlamentarios. Dicha lesión, de indudable trascendencia constitucional, repercute directamente sobre el derecho de los parlamentarios a ejercer su cargo electivo y a participar en la función legislativa de la Cámara. La infracción de la regulación reglamentaria del derecho de enmienda, con el manifiesto fin de impedir su ejercicio por parte de los parlamentarios, supone, por ello mismo, una vulneración del citado derecho fundamental. Máxime si se tiene presente la relevancia que para la tramitación del Proyecto de Ley tenían las enmiendas al dictamen del Consejo Consultivo que concluía afirmando la inconstitucionalidad de algunos de los artículos del proyecto de ley objeto de debate y aprobación por el Pleno.

4. Mediante providencia de 22 de febrero de 2000 la Sección Segunda acordó, conforme a lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder a los demandantes y al Ministerio Fiscal el plazo común de diez días para que alegasen sobre la eventual concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1.c) LOTC, y consistente en carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo del asunto por parte de este Tribunal.

5. El día 13 de marzo de 2000 presentó escrito de alegaciones la representación procesal de los recurrentes. En él se insiste acerca de la trascendencia de la vulneración del derecho del art. 23.2 CE, así como de la relevancia del recurso de amparo del art. 42 LOTC como cauce para la protección de los derechos de las minorías y, por tanto, del valor del pluralismo democrático. En este sentido, se subraya que los Acuerdos de la Mesa objeto de impugnación convirtieron el derecho

de enmienda de los parlamentarios en una suerte de contrato de adhesión a la iniciativa legislativa pendiente de debate ante el Pleno.

6. El Ministerio Fiscal presentó su alegato el día 16 de marzo de 2000. Tras una sucinta exposición de lo acaecido en sede parlamentaria y de la queja formulada por los demandantes, se analiza la doctrina constitucional sobre la materia, afirmándose que el derecho de enmienda forma parte del *ius in officium* de los parlamentarios. Ahora bien, en el presente asunto no se impugna la imposibilidad de presentar enmiendas, sino la dificultad de hacerlo en el debido tiempo y previo el pertinente estudio. En este sentido importa resaltar que: en primer lugar, el plazo perentorio era común para todos los grupos; en segundo lugar, que las enmiendas a presentar eran únicamente las subsiguientes al dictamen del Consejo Consultivo, lo que ciñe en gran manera su ámbito y posibilidades de articulación; y, en tercer lugar, que el acuerdo adoptado por la Mesa se dictó en el ejercicio de sus competencias conforme a lo dispuesto en el art. 99 del RPC. Por todo ello se interesó la inadmisión a trámite del presente recurso de amparo.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Examinadas las actuaciones obrantes ante este Tribunal y las alegaciones formuladas por los demandantes y el Ministerio Fiscal, hemos de confirmar nuestra impresión inicial sobre la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 c) LOTC, consiste en que la demanda adolece de una carencia manifiesta de contenido.

2. Los parlamentarios demandantes de amparo consideran que el acuerdo de la Mesa de la Cámara de 29 de diciembre de 1998, por el que se disponía un plazo especialmente corto para la presentación de enmiendas subsiguientes al dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad ha vulnerado el derecho fundamental a ejercer su cargo público representativo en «condiciones de igualdad» y con arreglo a lo dispuesto, en este caso, en el Reglamento de la Cámara (art. 23.2 CE).

Esta conclusión se fundamenta conforme al siguiente esquema argumental: a) el acuerdo de la Cámara concedió a los parlamentarios un reducido plazo de presentación de enmiendas («que finalizará el día 30 de diciembre a las 12 horas»), lo que, en la práctica, suponía muy pocas horas para acometer efectivamente esa tarea de estudio y propuesta, por lo que, mediante aquella determinación, se venía indirectamente a vaciar de contenido el derecho de enmienda de los parlamentarios; b) el derecho de enmienda, reconocido en el Reglamento de la Cámara, forma parte del estatuto del parlamentario y, por lo tanto, se integra en el *ius in officium* del cargo público representativo protegido por el derecho fundamental del art. 23.2 de la Constitución. En

consecuencia, la imposibilidad de ejercer con un mínimo de rigor el derecho de enmienda, derivada del establecimiento de un plazo que se considera simbólico, comporta una vulneración del derecho reconocido en el art. 23.2 CE.

3. Antes de examinar la pretensión actora es conveniente recordar el cuadro normativo en el que se desenvuelven los hechos que sirven de apoyo a la demanda, puesto que, el derecho de art. 23.2 CE es un derecho fundamental de configuración legal.

En este sentido, hemos de comenzar destacando que el derecho de enmienda no se ha configurado en el RPC como un derecho incondicionado de ejercicio individual, en virtud del cual pueda el parlamentario presentar, por su sola decisión, cuantas enmiendas pretenda a todas y cada una de las iniciativas legislativas que sean objeto de debate en la Cámara. Antes bien, en el llamado parlamentarismo racionalizado el derecho de enmienda se ha articulado con arreglo a imperativos de ordenación del trabajo y administración del tiempo disponible y, por ello mismo, el art. 94 del RPC, después de diferenciar distintos tipos enmiendas, precisa en su apartado 3 que «sólo podrán ser presentadas por los Grupos parlamentarios o por un Diputado con la firma de cuatro miembros más».

Por su parte, el art. 99.1 del RPC reconoce un muy singular trámite de enmienda para aquellos casos en los que la Cámara hubiese recibido del Consejo Consultivo de la Generalidad el dictamen respecto a la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña «del Dictamen de una Comisión parlamentaria sobre un determinado Proyecto o Proposición de ley», en cuyo caso el Presidente del Parlamento ordenará su publicación en el Boletín de la Cámara y «la Mesa del Parlamento abrirá un plazo para la presentación de enmiendas». Se comprueba, así, que el Reglamento no ha dispuesto un plazo determinado para la presentación de estas enmiendas.

Por último, el art. 26.1 del RPC establece, en su punto primero, que corresponde a la Mesa «interpretar y suplir el Reglamento en casos de duda y omisión», mientras que en el punto segundo de ese mismo artículo se nos dice que también es competencia de la Mesa «adoptar cuantas decisiones y medidas requiera la organización del trabajo».

Resulta, pues, que el derecho de enmienda aparece configurado legalmente en función de la realidad y necesidades de los modernos Parlamentos, que el Reglamento de la Cámara no establece un plazo determinado para la presentación de enmiendas subsiguientes a los dictámenes del Consejo Consultivo y, finalmente, que su determinación corresponde a la Mesa de la Cámara (art. 99.1 RPC) en tanto que órgano de gobierno interior. Todo ello permite inferir, sin dificultad, que el RPC habilita a la Mesa para que sea ésta la que establezca la duración del citado plazo de enmienda en atención a la organización del trabajo del Cámara (art. 26.1.2.º RPC). En definitiva, el acuerdo impugnado fue dictado por el órgano competente en el ejercicio de facultades que expresamente le son reconocidas por el Reglamento de la Cámara.

4. Ciertamente, no les faltan motivos a los demandantes de amparo para denunciar la brevedad del plazo de enmienda que les fue otorgado por la Mesa. No debe olvidarse, sin embargo, que ello se debió, según se deduce del acta de la sesión, a necesidades de organización y planificación del trabajo parlamentario y al compromiso de aprobar el proyecto de ley, de contenido marcadamente económico, «después de la Ley de Presupuestos y en cualquier caso antes de que finalice el año». Asimismo, ha de tenerse presente que la limitación del plazo no impidió la presentación, en su momento, de enmiendas a la totalidad o al articulado, por lo que no existió una imposibilidad absoluta del derecho de enmienda de los parlamentarios recurrentes, sino sólo la fijación de un breve plazo en relación con una sola de sus diversas posibilidades de ejercicio en el seno de un mismo procedimiento.

En consecuencia, el reducido plazo de presentación de enmiendas al dictamen del Consejo Consultivo obedeció a razones de tramitación urgente del proyecto que fueron apreciadas por el órgano con competencia para ello, cuyo criterio interpretativo no puede ser revisado por este Tribunal, salvo que como resultado del mismo se hubiese producido un tratamiento desigual que impidiese a los parlamentarios recurrentes el ejercicio de sus funciones representativas, en este caso, de participación en el procedimiento legislativo mediante su derecho de enmienda.

5. Así las cosas, se constata, en primer lugar, que no existió una imposibilidad de ejercicio del derecho de enmienda. Antes bien, la demanda se refiere exclusivamente al corto plazo ofrecido por la Mesa para ejercerlo en relación con una de sus concretas manifestaciones dentro de un mismo procedimiento legislativo. Y, en segundo lugar, lo que resulta más importante desde la perspectiva del derecho fundamental invocado: que la medida adoptada en el acuerdo impugnado afectaba por igual a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, por lo que no ocasionó un tratamiento desigual o discriminatorio.

En este sentido, hay que recordar la reiterada doctrina de este Tribunal conforme a la cual no toda infracción de Reglamento o, como en este caso, interpretación del mismo llevada a cabo por el órgano competente para ello, implica una vulneración del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 de la Constitución (por todas, SSTC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5 y 38/1999, de 23 de marzo, FJ 2) que, obviamente, no garantiza un pretendido derecho a la discrepancia. El recurso de amparo del art. 42 LOTC no convierte a este Tribunal en una jurisdicción revisora de todas las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno de las Cámaras. Muy por el contrario, la autonomía que constitucionalmente se garantiza a las Asambleas legislativas (art. 72 CE) obliga a entender que sus decisiones sólo serán susceptibles de ser enjuiciadas por este Tribunal en cuanto que afecten directamente a los derechos fundamentales. Que el derecho del art. 23.2 CE sea un derecho de configuración legal no significa que sea un derecho a la legalidad parlamentaria, de

suerte que a su través el Tribunal Constitucional pueda hacer valer su criterio frente al legítimamente adoptado por los órganos competentes de la Cámara en el ejercicio de las facultades que tienen constitucional y reglamentariamente encomendadas. Por ello mismo, sólo cuando el acto o disposición impugnado comporte un tratamiento desigual o discriminatorio o cuando repercuta de modo tal sobre los derechos que integran el estatuto del representante que vacíen de contenido el ejercicio de su función, afectando indirectamente el derecho de los ciudadanos a verse representados (art. 23.1 CE), la infracción de la legalidad parlamentaria puede producir una vulneración del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 de la Constitución.

FALLO:

Todo ello pone de relieve la manifiesta carencia de contenido [art. 50.1.c) LOTC] de la presente demanda de amparo. La Sección acuerda inadmitir a trámite el recurso de amparo. Madrid, veintitrés de febrero de dos mil uno.