

AUTO núm. 44/2005, de 31 de enero, recaído en recurso de amparo 546/2005, promovido contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso sobre calificación y admisión a trámite de la Propuesta de reforma del Estatuto político de Euskadi.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 26 de enero de 2005, doña Mónica de la Paloma Fente Delgado, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don Gaspar Llamazares Trigo, Diputado componente del Grupo Parlamentario Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya Verds del Congreso de los Diputados, interpuso recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 25 de enero de 2005, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el anterior Acuerdo de 19 de enero de 2005, por el que se califica, se admite a trámite y se decide la tramitación de la Propuesta de reforma de Estatuto político de Euskadi por el procedimiento establecido en el apartado II de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de 16 de marzo de 1993.

2. La demanda de amparo se funda en los antecedentes fácticos que a continuación sucintamente se extractan:

a) En sesión celebrada el día 30 de diciembre de 2004, el Parlamento Vasco aprobó la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, que fue remitida a las Cortes Generales a los efectos de ser sometida a su aprobación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 46.1.c) de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV).

b) Antes de que la Mesa del Congreso de los Diputados se pronunciara sobre la calificación y admisión a trámite de la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, el Grupo Parlamentario Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya Verds presentó un escrito en el que solicitó que se tramitara de conformidad con el procedimiento establecido en los arts. 137 y ss. del Reglamento de la Cámara.

c) La Mesa del Congreso de los Diputados, en su sesión de 19 de enero de 2005, acordó calificar la iniciativa como propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía, admitirla a trámite, trasladarla al Gobierno y publicarla en el "Boletín Oficial" de las Cortes Generales, así como tramitarla por el procedimiento establecido en el apartado II de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de 16 de marzo de 1993.

d) El Grupo Parlamentario Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya Verds presentó un escrito solicitando a la Mesa de la Cámara la reconsideración del anterior Acuerdo.

e) La Mesa del Congreso de los Diputados, tras oír con carácter previo a la Junta de Portavoces, acordó en su sesión de 25 de enero de 2005 desestimar la solicitud de reconsideración presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya Verds.

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda de amparo, se invoca en ésta, frente a los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 y 25 de enero de 2005, la vulneración del derecho a ejercer en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalan las leyes la función representativa parlamentaria (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE).

Se aduce en la demanda de amparo, en síntesis, que los Acuerdos recurridos, que son meros actos de aplicación de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, infringen el procedimiento constitucionalmente previsto para la tramitación de la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, al anteponer a la fase de negociación de la Propuesta, prevista en el art. 151.2.2 CE, un trámite de debate de totalidad para rechazarla o aprobarla, sin entrar a su discusión o negociación, introduciendo de esta forma una obstáculo claramente inconstitucional al ejercicio de la función representativa lesiva de los derechos fundamentales invocados.

En su día el EAPV fue aprobado por el procedimiento establecido en el art. 151.2 CE, que incluye la referida fase de negociación y pacto mediante la presencia de una delegación designada por la Asamblea de Parlamentarios que elaboró el proyecto de Estatuto de Autonomía en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados a fin de que, en el plazo de dos meses examinasen conjuntamente el proyecto para determinar de común acuerdo su formulación definitiva. La previsión constitucional relativa a este procedimiento fue desarrollada por los arts. 137 y ss. del Reglamento del Congreso de los Diputados, en los que queda claro que ningún trámite, que no sea meramente formal, puede interponerse entre la aprobación del proyecto de Estatuto por parte de la Asamblea proponente y su examen en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para consensuar o pactar un texto definitivo.

Pues bien, en aplicación de la mencionada Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, y en virtud de los Acuerdos de la Mesa de la Cámara recurridos, la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi será sometida en el próximo Pleno del Congreso de los Diputados que se celebrará el día 1 de febrero de 2005 a un debate de totalidad para rechazarla o admitirla, sin entrar previamente en su discusión o

negociación. Esta fase de negociación o discusión solo se abrirá en caso de no ser rechazada en el debate de totalidad. Así pues, dicha Resolución y los Acuerdos impugnados, al obviar la dicha fase de negociación antes del debate de totalidad, resultan inconstitucionales por vulnerar clara y frontalmente el art. 151.2 CE, que establece, precisamente de forma preceptiva, esa fase de negociación. Igualmente infringen los arts. 137 y ss. RCD, dado que estos preceptos excluyen que el Congreso de los Diputados pueda resolver de forma unilateral sobre un proyecto de reforma estatutaria antes de constituirse la Comisión regulada en el art. 151.2 CE.

Además, la regulación del procedimiento a seguir para la reforma de los Estatutos de Autonomía que efectúa la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados parte de una supuesta insuficiencia normativa del art. 145 RCD, que, sin embargo, no es tal, pues el citado precepto no puede tener otro alcance que el de disponer para la reforma de los Estatutos de Autonomía el mismo procedimiento que el seguido para su primera aprobación, de acuerdo con la norma jurídica tradicional que establece que para reformar una disposición ha de observarse el mismo procedimiento que para su aprobación. Es más, en este caso, so pretexto de una laguna en el art. 145 RCD, se ha dictado una norma interpretativa que vulnera el propio Reglamento de la Cámara.

En definitiva, los Acuerdos impugnados han modificado las reglas previamente establecidas por la CE y el RCD sobre el modo de tramitar la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi.

Concluye el escrito de demanda suplicando del Tribunal Constitucional que, previos los trámites oportunos, dicte Sentencia en la que se otorgue el amparo solicitado y se declare la nulidad de los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 y de 25 de enero de 2005, dictados en aplicación de la Resolución de la Presidencia de la Cámara de 16 de marzo de 1993. Por otrosí se interesó que, mientras se resuelve la pieza de suspensión de los Acuerdos recurridos, se adoptase como medida cautelar inaudita parte la suspensión del debate de totalidad sobre la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, que se celebrará en la sesión del Pleno del Congreso de los Diputados del próximo día 1 de febrero de 2005, procediéndose, tras tramitar la correspondiente pieza de suspensión, a confirmar dicha medida cautelar hasta que se dicte Sentencia definitiva.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Aunque nuestra Ley Orgánica permite la inadmisión de la demanda de amparo por providencia cuando, como acontece en este caso, existe unanimidad entre los miembros de la Sección (art. 50.1 LOTC), la singularidad del supuesto ahora considerado aconseja, sin embargo,

utilizar la forma más fundamentada del Auto para explicar las razones de nuestra decisión de inadmisión, sin que sea necesario oír al Ministerio Fiscal, audiencia prevista en el art. 50.3 LOTC para los supuestos de falta de unanimidad, que no es el caso.

2. El demandante de amparo impugna el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 25 de enero de 2005, que desestimó la solicitud de reconsideración que había formulado contra el anterior Acuerdo de 19 de enero de 2005, por el que se califica la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi presentada por el Parlamento Vasco como Propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía, se admite a trámite y se decide tramitar por el procedimiento establecido en el apartado II de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de 16 de marzo de 1993. El solicitante de amparo sostiene, en síntesis, que los Acuerdos recurridos, que son meros actos de aplicación de aquella Resolución, vulneran su derecho a ejercer en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalan las leyes su función representativa (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (art. 23.1 CE), al no respetar el procedimiento establecido en la Constitución y en el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) para tramitar en esta Cámara la mencionada Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, vulnerando así tanto el art. 151.2.2 CE como los arts. 137 y ss. RCD, y someter dicha Propuesta, por el contrario, a un procedimiento en el que se antepone el debate y la votación de totalidad sobre la misma como trámite previo a la apertura del plazo de presentación de enmiendas y a la designación por la Asamblea proponente de la delegación que ha de examinarla junto con la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para determinar de común acuerdo la formulación definitiva del texto estatutario reformado. Asimismo, reprocha a la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 haber excedido los límites materiales al ejercicio de la función de interpretar o suplir el Reglamento de la Cámara.

Cuatro son, por lo tanto, las cuestiones que se suscitan con ocasión de la presente demanda de amparo y a las que a continuación daremos respuesta: la primera, si el procedimiento de elaboración ex novo de los Estatutos de Autonomía previsto en el art. 151.2 CE ha de seguirse por imperativo constitucional también para su reforma; la segunda, si los arts. 137 a 144 RCD regulan el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía elaborados por el procedimiento del art. 151.2 CE; la tercera, si la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados citada ha transgredido los límites constitucionales al ejercicio de la función de interpretar y suplir el Reglamento de la Cámara en casos de duda y omisión; y, en fin, la cuarta, si la Resolución y los Acuerdos recurridos vulneran el art. 23.2 CE por quiebra de la igualdad entre representantes o por

menoscabar la garantía de la institución básica del sistema democrático que es la representación política que el precepto constitucional invocado protege.

3. Ha de descartarse la denunciada vulneración por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 y por los Acuerdos recurridos del art. 151.2 CE. En efecto, el art. 151.2 CE regula el procedimiento para la elaboración de los Estatutos de Autonomía de los territorios que accedieron a constituirse en Comunidad Autónoma cumpliendo los requisitos establecidos en el art. 151.1 CE o, como es el caso, de los que en el pasado habían plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y contaban al tiempo de promulgarse la Constitución con regímenes provisionales de autonomía (disposición transitoria segunda CE), sin que en dicho precepto se contenga previsión alguna en relación con la reforma de los Estatutos de Autonomía cuyo procedimiento de elaboración regula. Así pues, no es cierto como el demandante de amparo sostiene, sin necesidad ahora de detenerse en otro tipo de consideraciones, que el art. 151 CE regule el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía. Mas cierto es, por el contrario, que dicha regulación se contiene, por un lado, con carácter general para todos los Estatutos de Autonomía, en el art. 147.3 CE, según el cual "la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica", y, por otro, como previsión complementaria de la anterior y a la vez específica para los Estatutos de Autonomía elaborados por el procedimiento del art. 151.2 CE, en el art. 152.2 CE, a cuyo tenor "una vez aprobados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los correspondientes censos". La Constitución distingue, pues, de manera inequívoca el procedimiento de elaboración de los Estatutos de Autonomía previsto en el art. 151.2 CE del procedimiento de reforma de los mismos y por ello, sin duda alguna, no impone que los Estatutos de Autonomía elaborados por el procedimiento del art. 151.2 CE hayan de reformarse siguiendo dicho procedimiento.

4. Asimismo, tampoco cabe apreciar que la Resolución y los Acuerdos puestos en entredicho infrinjan además en este caso previsión estatutaria alguna, en virtud de la remisión explícita de los arts. 147.3 y 152.2 CE a los Estatutos de Autonomía para regular su procedimiento de reforma, ni, como el demandante de amparo afirma, los arts. 137 a 144 RCD. En efecto, el RCD contempla en el Capítulo Tercero de su Título V dedicado al Procedimiento legislativo las especialidades de éste, cuya Sección Tercera dedica a los Estatutos de Autonomía. La mencionada Sección consta de un primer apartado, bajo la rúbrica, "Del procedimiento ordinario", en el que se regula la tramitación en la Cámara de los proyectos de Estatuto de Autonomía elaborados por el procedimiento previsto

en los arts. 143, 144, 146 y disposición transitoria primera CE (art. 136); en un segundo apartado, titulado "Del procedimiento previsto en el artículo 151 de la Constitución", se regula la tramitación en la Cámara de los proyectos de Estatuto elaborados de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 151.2 CE (arts. 137-144); y, en fin, concluye la Sección con un tercer apartado dedicado exclusivamente a la reforma de los Estatutos de Autonomía, sin distinguir entre Estatutos elaborados por uno u otro procedimiento a los que se refieren sus dos apartados precedentes, e integrado únicamente por el art. 145 que dispone que "La reforma de un Estatuto de Autonomía, tramitada conforme a las normas en el mismo establecidas, requerirá aprobación mediante Ley Orgánica". Así pues, frente a lo que se sostiene en la demanda de amparo, los arts. 137 a 144 RCD, que regulan la tramitación en la Cámara de los proyectos de Estatuto de Autonomía elaborados de acuerdo con el procedimiento del art. 151.2 CE, no contienen previsión alguna relativa a la reforma de los Estatutos de Autonomía, siendo el art. 145 RCD el único precepto que el Reglamento de la Cámara dedica a la materia y en el que se viene a reiterar lo ya dispuesto en el art. 147.3 CE.

Ha de concluirse, pues, que la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 y los Acuerdos impugnados no vulneran, en respuesta al específico planteamiento de la demanda de amparo, el art. 151.2 CE, ni los arts. 137 a 144 RCD, por lo que decae el presupuesto en el que se sustenta desde aquel planteamiento la denunciada vulneración del art. 23.2 CE. A lo que cabe añadir que tampoco vulneran ni contravienen, en los concretos aspectos impugnados en este recurso de amparo a los que hemos de ceñirnos, las normas constitucionales que regulan la reforma de los Estatutos de Autonomía, que son de pura remisión, ni las estatutarias vascas sobre la reforma, en este caso ni siquiera invocadas, ni, en fin, las previsiones del propio Reglamento del Congreso de los Diputados en materia de reforma de los Estatutos de Autonomía, como permite fácilmente constatar la lectura contrastada de la Resolución y los Acuerdos recurridos con estas normas.

5. De otra parte, la mencionada Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de la que los Acuerdos recurridos son mera aplicación, ha sido dictada por el Presidente de la Cámara en el ejercicio de la facultad que le confiere el Reglamento de suplirlo en casos de omisión, pudiendo dictar en el ejercicio de esa función supletoria una Resolución de carácter general con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces (art. 32.2 RCD). Con ella se pretende, como se señala en su Preámbulo, suplir las lagunas del art. 145 RCD "en la regulación de la tramitación parlamentaria de las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía", al resultar insuficiente aquel precepto reglamentario "para desarrollar todas las variantes del procedimiento a seguir por el Congreso de los Diputados, teniendo en cuenta las diferentes fórmulas de reforma recogidas por los Estatutos de Autonomía". Pues bien, la citada Resolución, en el concreto extremo debatido en este recurso de amparo, ni modifica, ni contravine, ni vulnera en lo que ahora interesa el

contenido del precepto del Reglamento de la Cámara que regula la reforma de los Estatutos de Autonomía, esto es, el art. 145 RCD, ni ningún otro precepto, circunscribiéndose, por el contrario, a suplir, en el ejercicio de la facultad que al Presidente de la Cámara confiere el art. 32.2 RCD, las omisiones de aquel artículo en orden a la tramitación en el seno de la Cámara de las Propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía, por lo que ha de concluirse que no ha transgredido los límites que, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional (SSTC 119/1990, de 21 de junio, FJ 5; 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3; 226 y 227/2004, de 29 de noviembre, FF. JJ. 2), han de respetar los órganos de gobierno y dirección de las Cámaras en el ejercicio de su función de interpretar o suplir sus Reglamentos en los casos de duda y de omisión. En los supuestos que han sido objeto de las SSTC 226 y 227/2004, de 29 de noviembre, que se invocan en la demanda en apoyo de la pretensión actora, a diferencia del ahora considerado, de ahí que no puedan compararse ambos casos, las normas supletorias entonces recurridas en amparo habían alterado de manera sustancial el precepto cuyo contenido normativo pretendían suplir, al haber añadido a las causas tasadas de disolución de las Comisiones parlamentarias recogidas en aquel precepto, y pese a que éste no brindaba margen alguno para operar con la técnica de las lagunas jurídicas, una nueva causa de disolución que no aparecía contemplada expresamente en el mismo y desligada absolutamente de las en él reguladas. Nada de ello ocurre en el presente caso, en el que la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados se limita a desarrollar, supliendo una auténtica laguna jurídica, el art. 145 RCD sin contradecirlo ni alterarlo.

6. Por último, no cabe duda de que en modo alguno puede imputarse a esta Resolución y a los Acuerdos recurridos, al establecer el procedimiento a seguir para la tramitación en el Congreso de los Diputados de la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, una lesión del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 a resultas de un supuesto trato desigual o de una sospecha de discriminación ad personam que pudiera padecer el recurrente en amparo, pues aquella Resolución supletoria, de la que los Acuerdos recurridos son mera aplicación, responde a una regulación de alcance general y abstracto, que conduce a un tratamiento igual de los miembros de la Cámara y de los Grupos en los que se integran, ni tampoco a resultas de una supuesta desconfiguración o desnaturalización de la representación política que el precepto constitucional invocado garantiza, pues en modo alguno impide u obstaculiza, desconfigurándolo o desnaturalizándolo, el desempeño por el demandante de amparo y el Grupo en el que se integra de sus funciones como representante político en la tramitación parlamentaria de la Propuesta de reforma manifestando, postulando y defendiendo libremente en la Cámara y ante los ciudadanos representados sus posiciones sobre la iniciativa objeto de tramitación.

7. Las precedentes consideraciones que determinan la inadmisión de la demanda de amparo por darse el supuesto previsto en el art. 50.1.c) LOTC, hacen innecesario pronunciarse sobre la medida cautelar de suspensión provisional solicitada.

Por lo expuesto, la Sección, por unanimidad,

ACUERDA

Inadmitir la presente demanda de amparo [art. 50.1.c) LOTC] y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a treinta y uno de enero de dos mil cinco.