

AUTO núm. 85/2006, de 15 de marzo, por el que se inadmite a trámite el recurso de amparo 7703-2005, promovido por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados sobre calificación y admisión a trámite como proposición de ley de la reforma de Estatuto de Autonomía remitida por el Parlamento de Cataluña.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 2 de noviembre de 2005, doña Paloma Ortiz-Cañavate Levenfeld, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación del grupo parlamentario popular del Congreso de los Diputados, representado por su Portavoz don Eduardo Zaplana Hernández-Soro, interpone recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2005, por el que se calificó la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña presentada por el Parlamento de Cataluña como propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía, se admitió a trámite y se acordó tramitarla por el procedimiento establecido en el apartado II de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, así como contra el Acuerdo de 25 de octubre de 2005, por el que se desestimó la solicitud de reconsideración contra el anterior Acuerdo de 18 de octubre de 2005.

2. En la demanda de amparo se recoge la relación de antecedentes fácticos que a continuación se extracta:

a) El Parlamento de Cataluña presentó en el Congreso de los Diputados la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña antes referida.

b) La Mesa del Congreso de los Diputados, en sesión de 18 de octubre de 2005, acordó calificar dicha iniciativa como propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía, admitirla a trámite, trasladarla al Gobierno, publicarla en el “Boletín Oficial de las Cortes Generales” y, en fin, tramitarla por el procedimiento establecido en el apartado II de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía.

c) El grupo parlamentario popular del Congreso de los Diputados presentó solicitud de reconsideración contra el anterior Acuerdo el día 19 de octubre de 2005, basada, en síntesis, en las siguientes alegaciones:

En primer lugar, bajo el epígrafe “Normativa reguladora”, examinan los solicitantes las funciones de la Mesa del Congreso, distinguiendo la decisión sobre el cauce procedimental a seguir por los escritos y documentos de índole parlamentaria y la declaración sobre su admisibilidad.

Refieren el art. 145 del Reglamento parlamentario, que prevé la necesidad de que la reforma del Estatuto de Autonomía sea tramitada conforme a las normas establecidas en el mismo y que se apruebe mediante Ley Orgánica, así como la Resolución de 16 de marzo de 1993 de la Presidencia del Congreso en que se estableció que “Recibida en el Congreso la propuesta de reforma de uno de los Estatutos ... la Mesa de la Cámara procederá al examen del texto y de la documentación remitida, al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y estatutarios establecidos”. En consecuencia, los solicitantes entienden que la Mesa debe proceder a comprobar si se cumplen los requisitos constitucional y estatutariamente exigidos mediante el examen del texto y de la documentación requerida. Con ello, la calificación de la Mesa deviene en un trámite esencial, al determinar el cauce procedimental a seguir por la iniciativa, sin que esté vinculada por la denominación que a su Proposición de Ley le hayan atribuido sus proponentes, sino al principio de legalidad, de conformidad con el artículo 9.1 CE. Así, a juicio de los solicitantes, la proposición de Ley presentada por el Parlamento de Cataluña no es, a pesar de la denominación que le han otorgado sus autores, una reforma del Estatuto de Autonomía; en sentido estricto ni es un Estatuto, ni estructura una Autonomía. Determina una auténtica reforma constitucional.

A continuación refieren los solicitantes la doctrina emanada de este Tribunal en que se reconoce la posibilidad de realizar una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida ante ella, por parte de la Mesa de la Cámara, y en concreto, en relación al Auto del Pleno de este Tribunal 135/2004, de 20 de abril, con cita literal, los solicitantes recuerdan que en éste se “atribuía” de manera expresa a la Cámara vasca la facultad de “reconvertir” la iniciativa de reforma estatutaria en iniciativa de reforma constitucional.

Asimismo, en su escrito, denunciaban la lesión de los derechos fundamentales ex artículo 23.2 CE. Porque ante una iniciativa de reforma constitucional, de acuerdo con el principio de legalidad, únicamente son dos las respuestas posibles: o la inadmisión, o la tramitación conforme al título X de la Constitución. Pues en tanto que sólo se precisan 176 miembros de la Cámara para aprobar la reforma del Estatuto de Autonomía, sólo 210 Diputados están habilitados para aprobar una reforma constitucional, y 233 lo están cuando esa reforma afecta al título preliminar de la Constitución, por ello, los 140 ó 117 Diputados que pudieran ser contrarios a la reforma, ven radicalmente menoscabado su derecho cualificado de participación política como consecuencia del inadecuado cauce procesal.

Alegan los recurrentes que no existe una propuesta de reforma estatutaria, porque no desarrolla, ni corrige, ni modifica, ni potencia las previsiones del Estatuto, sino que lo ignora, y desecha, considerándolo inservible, aborda en cambio la apertura de un proceso constituyente encubierto. Además, regula contenidos exclusivos de la Constitución, determina cuáles deben ser las competencias del Estado, al incorporar en el Estatuto una cláusula general de atribución

competencial a favor de la Comunidad Autónoma, establece como títulos competenciales algunos que carecen de esta naturaleza, prescribe las materias que deben ser objeto de transferencia y/o delegación en los términos del art. 150.2 CE, determina el alcance de lo básico con lo que delimita competencias propias del Estado y, por último, regula contenidos que son objeto de reserva absoluta de determinadas leyes estatales.

En un último apartado, los solicitantes denuncian que se incurre en fraude de ley. Haciendo referencia a la doctrina científica, que bajo la fórmula del fraude constitucional ha entendido, por un lado, la modificación no formal de la Constitución, y, por otro, la utilización del procedimiento de reforma para, sin romper con el sistema de legalidad establecido, proceder a la creación de un nuevo régimen político y un ordenamiento constitucional diferente. En este supuesto se trataría de una trasgresión del título X de la Constitución, que exige unas mayorías determinadas y preceptivo referéndum vinculante, al afirmarse por parte de sus valedores que no constituye reforma lo que objetivamente sí lo es. Se cumplirían los requisitos que doctrinalmente se exigen para la aplicación de la teoría del fraude de ley: norma de cobertura –reforma estatutaria–, se elude la aplicación del art. 168 CE, apariencia de legalidad y resultado de producir objetivamente un resultado no querido por el ordenamiento: modificación del orden constitucional sin cumplir el procedimiento que dota de rigidez a la norma fundamental y la hace invulnerable frente a mayorías conyunturales no suficientes. Fraude que, además, representa una gravísima usurpación de poderes que sólo son reconocidos al pueblo español mediante la celebración de un referéndum vinculante previsto en el art. 168 CE.

d) Dicha solicitud —cuyas alegaciones se acaban de resumir— fue desestimada por Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 25 de octubre de 2005 en base a los siguientes argumentos:

Entendió la Mesa, en su reunión de 25 de octubre de 2005, que la solicitud de reconsideración del Acuerdo adoptado, al calificar y admitir a trámite como proposición de ley de reforma del Estatuto de Autonomía la proposición de Ley Orgánica por la que se establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña y se deroga la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, planteado por el grupo parlamentario popular, debía ser desestimada por no haberse vulnerado el art. 23.2 CE.

Se basaba en la doctrina de este Tribunal, recogida en las SSTC 124/1995; 38/1999, 107/2001, 203/2001, 177/2002, y 40/2003, por cuanto la función de calificación de la Mesa debe ceñirse a la labor de verificación de “la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria”.

Porque el examen liminar no es un examen de constitucionalidad, pues habiéndose excluido el recurso previo de inconstitucionalidad de nuestro ordenamiento, no puede la Mesa pretender su realización ni gravar la iniciativa con un procedimiento que precisa una mayoría cualificada agravada, pues la inconstitucionalidad sólo se reputa respecto de normas y no de iniciativas, de manera que la eventual inconstitucionalidad es irrelevante en esta fase.

En definitiva, entendió la Mesa que no hay fraude de ley, sino que la iniciativa se ha ejercido por el sujeto legitimado ateniéndose fielmente al procedimiento establecido para la iniciativa ejercitada, procedimiento en que se establecen las suficientes garantías.

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda de amparo, se invoca en ésta, frente a los Acuerdos recurridos, la vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE).

a) El grupo parlamentario recurrente comienza por recordar la jurisprudencia constitucional sobre el derecho fundamental invocado en relación con la condición de miembro de una Asamblea legislativa, con reproducción de la STC 40/2003, de 27 de febrero, de la que colige que el ejercicio de la función legislativa forma parte del núcleo de la función representativa de los Diputados; también la doctrina constitucional referida a las facultades de las Mesas de las Cámaras de calificación y admisión a trámite de las iniciativas, con reproducción de la STC 38/1999, de 22 de marzo, de la que resalta que el Reglamento parlamentario puede permitir que la Mesa extienda el examen de viabilidad de la iniciativa sobre su contenido cuando se trate de iniciativas de carácter legislativo y vengan limitadas materialmente por la Constitución; y, en fin, la doctrina recogida en el ATC 135/2004, de 20 de abril, de la que infiere, de un lado, que en tanto no se agote el procedimiento parlamentario previo con la remisión de una propuesta de una Comunidad Autónoma de reforma del Estatuto de Autonomía no cabe más inconstitucionalidad, en su caso, que la que resulte de la infracción de las normas que disciplinan ese procedimiento, y, de otro, que una vez presentada la iniciativa nada impide que la Mesa del Congreso de los Diputados, advertida la necesidad de reformar previamente la Constitución, decida reconvertir la propuesta en una iniciativa de reforma de la Constitución (art. 166 y 87.2 CE).

A continuación, en la demanda se argumenta que la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña se extralimita consciente y deliberadamente del ámbito material constitucionalmente limitado de este tipo de iniciativa para convertirse en una reforma constitucional encubierta. El grupo parlamentario recurrente sustenta tal aserto en el examen de las líneas básicas del contenido de la propuesta de reforma. En este sentido después de referirse al ámbito constitucionalmente acotado de los Estatutos de Autonomía, con apoyo y transcripción del Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, en la demanda se afirma que esta

propuesta de reforma excede del ámbito material limitado propio de un Estatuto de Autonomía, no respeta el sistema de distribución de competencias y modifica los aspectos sustanciales de nuestro ordenamiento constitucional. Las referidas vulneraciones constitucionales se concretan en la siguientes extralimitaciones: la conversión del poder legislativo estatutario en poder constituyente; la pretensión del legislador estatutario de sustituir al Estado basado en la Nación española por un Estado plurinacional; el establecimiento de una relación bilateral privilegiada con el Estado, al margen del actual Estado autonómico; y, en fin, la invasión y vaciamiento de las competencias exclusivas del Estado mediante técnicas contrarias a la Constitución. Aluden los demandantes al preámbulo de la propuesta en la que se reconoce la intención del legislador estatutario de establecer una ruptura respecto a la situación anterior, sin referencia alguna a la Constitución española, afirmándose que “el presente Estatuto define las instituciones de la nación catalana y sus relaciones con los pueblos de España en un marco de libre solidaridad con las nacionalidades y las regiones que la conforman, compatible con el desarrollo de un Estado plurinacional”.

Asimismo señalan que, con posterioridad, el artículo 1 de la propuesta, señala que “Cataluña es una nación”, en el art. 3 se enuncia lo que parece pretender el legislador estatutario como nuevo marco político, en el que se subrayan dos principios contrarios al sistema constitucional vigente: el de “plurinacionalidad del Estado y el de bilateralidad”. También en relación al preámbulo, se plasma el alcance rupturista del texto señalando que “la nación catalana ha venido realizándose en el curso del tiempo”, reconociendo que “mueven a este Estatuto la aspiración, el proyecto y el sueño de una Cataluña sin ningún tipo de obstáculos a la libre y plena interdependencia que una nación necesita hoy” y afirmando “la vocación y el derecho de los ciudadanos de Cataluña de determinar libremente su futuro como pueblo.”

Tras exponer detalladamente cada una de las extralimitaciones aludidas, el grupo parlamentario recurrente concluye que la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña responde a una decisión consciente y deliberada del Parlamento de Cataluña que, respetando en apariencia la envoltura jurídica de la iniciativa, que denomina propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía, y el procedimiento interno que debe seguir dicha propuesta de reforma en el Parlamento de Cataluña, propone un texto con unos principios y criterios frontalmente opuestos a nuestro sistema constitucional, incurriendo, por tanto, en un fraude de ley.

b) Dado que la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía se extralimita del ámbito material constitucionalmente limitado a este tipo de iniciativa y constituye una reforma constitucional encubierta, la Mesa del Congreso de los Diputados ha vulnerado el Reglamento de la Cámara, puesto que podía y debía haber procedido a tramitarla como propuesta de reforma constitucional, cuya aprobación requiere una mayoría cualificada superior a la exigida por el procedimiento legislativo por el que se ha acordado tramitar la propuesta de reforma del Estatuto de

Autonomía de Cataluña. Y la infracción de relevancia constitucional de las normas que disciplinan el procedimiento lesiona el derecho fundamental de participación de los Diputados del grupo parlamentario popular a intervenir en el procedimiento parlamentario.

En la demanda se sustenta la competencia de la Mesa del Congreso de los Diputados para haber tramitado la propuesta de reforma del Estatuto como propuesta de reforma constitucional en el art. 31.1.5 RCD, que le atribuye la función de “decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento”, y en el apartado 2, en relación con el apartado 7, punto 1, de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, que establece “recibida en el Congreso la propuesta de reforma de uno de los Estatutos ... la Mesa de la Cámara procederá al examen del texto y de la documentación remitida al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y estatutarios establecidos”.

El grupo parlamentario recurrente considera, con base en las transcritas previsiones normativas, que la Mesa de la Cámara debe proceder a comprobar si se cumplen los requisitos constitucional y estatutariamente exigidos, que no son únicamente los de índole formal, por cuanto resulta obligado para la Mesa el juicio o control material que, aunque sea con carácter liminar, comporta todo acto de calificación (STC 95/1994, de 21 de marzo). La Mesa no puede limitarse a aceptar, como si de un autómata se tratara, la calificación que le viene dada, sino que ha de examinarla con el rigor jurídico requerido a un órgano que vela por la supremacía del Derecho en el ámbito parlamentario. El juicio de la Mesa de la Cámara no es un juicio de oportunidad o conveniencia, sino un juicio en Derecho que se reserva al órgano que debe velar por la pureza de los procedimientos y por los derechos parlamentarios, también de los de las minorías, estableciendo los cauces de discusión a través de los que debe discurrir el debate. Aunque el examen por la Mesa debe ser esencialmente de viabilidad formal ésta puede asimismo “incluir una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido” (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5). Corresponde en suma a la Mesa decidir el procedimiento parlamentario de las iniciativas, sin tener que ajustarse necesariamente a lo que plantea el solicitante, sino a la naturaleza que derive de su contenido material. Frente a ello no cabe alegar en este caso la falta de legitimación del Parlamento de Cataluña para proponer una reforma constitucional, ya que el art. 166 CE atribuye esa iniciativa a las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Es cierto que por regla general las iniciativas parlamentarias deben seguir el cauce procedimental solicitado por su autor. Consideración ésta que tiene especial fuerza cuando se trata de propuestas tan relevantes como la reforma total de un Estatuto de Autonomía aprobada como tal

por el Parlamento de una Comunidad Autónoma y remitido al Congreso de los Diputados para su tramitación por ese cauce. Sin embargo, la excepcionalidad de un supuesto como el presente exige que la Mesa tenga que variar la voluntad del Parlamento autor de la iniciativa, ya que de manera explícita, consciente y deliberada se pretenden esquivar por la vía de la reforma del Estatuto de Autonomía los requisitos esencialmente rigurosos de una reforma constitucional. La tramitación como reforma estatutaria de una reforma constitucional encubierta afecta sustancialmente al régimen de mayorías establecido por la Constitución y supone una usurpación del poder constituyente. Frente al acuerdo por mayoría absoluta y exclusivamente en el Congreso de los Diputados que se exige para la aprobación de un Estatuto de Autonomía (art. 81 CE), la reforma constitucional exige una aprobación por tres quintos en ambas Cámaras, si se trata de una reforma parcial y limitada prevista en el art. 167 CE, o por dos tercios de ambas Cámaras en la reforma total o de las materias previstas en el art. 168 CE, que es el supuesto que a juicio de los recurrentes resulta aplicable. Además, frente a la aprobación del Estatuto mediante referéndum en la Comunidad Autónoma correspondiente, la reforma constitucional exige o faculta, según los casos, que se someta a referéndum en todo el territorio nacional (arts. 167.3 y 168.3 CE).

Concretamente entienden los recurrentes que, la tramitación de la propuesta de reforma como reforma estatutaria, sólo exige su aprobación por mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados en una votación final sobre la totalidad del texto (art. 81 CE). Su aprobación, en consecuencia, puede hacerse sin tener que contar con el voto favorable de los miembros del grupo popular que cuentan con 148 de los 350 Diputados. Por el contrario, la tramitación de la iniciativa como reforma constitucional, sea por el procedimiento previsto en el art. 167 de la Constitución (mayoría de tres quintos) sea por el establecido en el art. 168 (mayoría de dos tercios), modifica completamente la situación y hace que el peso político del Grupo sea decisivo, ya que basta que se opongan a su aprobación 140 ó 117 Diputados, según los casos, para impedir su aprobación. De esta manera se produce una modificación sustancial de la fuerza política que los ciudadanos han dado a dicha formación política.

Así pues, la Mesa del Congreso de los Diputados debe en casos como el examinado evitar el fraude constitucional que se produce al utilizar el procedimiento de reforma estatutaria para proceder a la modificación de aspectos sustanciales de la norma fundamental. La Mesa de la Cámara de forma consciente y deliberada ha renunciado a ejercer la función calificadora en relación con la propuesta de reforma remitida por el Parlamento de Cataluña. Al hacerlo no sólo no ha cumplido con su nuclear y trascendental misión, sino que ha lesionado gravemente el derecho de participación política de los Diputados del grupo parlamentario popular, cuya intervención en el procedimiento parlamentario sería determinante de haberse optado por disponer la tramitación de la iniciativa por el procedimiento de reforma constitucional.

c) Después de invocar el ATC 135/2004, de 20 de abril, en apoyo del presente recurso de amparo y afirmar que de prosperar total o parcialmente la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña se produciría una mutación del texto constitucional de 1978, el grupo parlamentario recurrente sostiene que en este caso no nos encontramos ante una reforma del Estatuto de Autonomía, sino ante un nuevo Estatuto, por lo que no es de aplicación el procedimiento previsto para las reformas de los Estatutos de Autonomía, sino el establecido en la Constitución para la aprobación de nuevos Estatutos de Autonomía (Disposición transitoria segunda y art. 151.2 CE; art. 137 RCD). La Constitución no impide la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía para una Comunidad Autónoma que ya cuenta con otro, pero con sujeción a las normas referidas a la aprobación de este nuevo Estatuto de Autonomía. De acuerdo con dichas normas el Parlamento de Cataluña carece de legitimación para la aprobación de un nuevo Estatuto, que el art. 152.2 CE atribuye al conjunto de los Diputados y Senadores de las provincias de Barcelona, Girona Tarragona y Lleida.

Concluye el escrito de la demanda suplicando del Tribunal Constitucional que tenga por interpuesto y admita el recurso y, tras los trámites pertinentes, dicte Sentencia en la que se otorgue el amparo solicitado, se reconozca el derecho del grupo parlamentario popular del Congreso de los Diputados y de los Diputados que forman parte del mismo a acceder en condiciones de igualdad a funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE) y se les restablezca en dicho derecho fundamental anulando los Acuerdos recurridos de la Mesa del Congreso de los Diputados. Por un otrosí se interesa, a tenor del art. 56 LOTC, la suspensión inmediata de la tramitación parlamentaria de la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, conforme al procedimiento especial de reforma estatutaria.

Por un nuevo otrosí, se interesa la avocación al Pleno del conocimiento del recurso de amparo, dada su singular relevancia en orden a la defensa de la Constitución como norma fundamental del Estado y fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico.

Por un último otrosí, una vez avocada al Pleno la competencia para el conocimiento del presente recurso de amparo o, en su defecto, de atribuirse su conocimiento a la Sala de la que forma parte, se insta la recusación del Excmo. Sr. Magistrado don Pablo Pérez Tremps, por haber tenido conocimiento del objeto del litigio y formar criterio en detrimento de la debida imparcialidad (art. 219.16 LOPJ, en relación con el art. 24.2 CE), con base en las razones que se exponen en el escrito de demanda.

4. El día 24 de enero de 2006, por el Pleno de este Tribunal se dictó el Auto 18/2006, resolviendo el incidente de recusación planteado por el grupo parlamentario recurrente, rechazando la concurrencia de la causa invocada.

5. El Pleno del Tribunal adoptó el día 1 de febrero de 2006 el acuerdo de conceder a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que formulen alegaciones que estimen pertinentes en relación con la causa de inadmisión de carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda, prevista en el art. 50.1 c) LOTC.

6. El Fiscal presentó escrito de alegaciones el 15 de febrero de 2006, en el que, tras extractar la demanda de amparo, analiza su contenido constitucional, así como las razones por las que, a su juicio, se justifica la inadmisión de la misma, que son en síntesis las siguientes:

a) Consta, por haber sido publicado en el Diario de Sesiones núm. 125 del año 2005 del Congreso de los Diputados, que dicha Cámara en sesión celebrada el día 2 de noviembre de 2005 —coincidiendo con la fecha en que se presentó la demanda de amparo— decidió tomar en consideración la proposición de ley. Recuerda el Fiscal que es precisamente al Congreso de los Diputados, como órgano en el que radica la soberanía popular, al que incumbe tomar en consideración la proposición de ley, habiéndose sometido ya al enjuiciamiento de este Tribunal —ATC 135/2004, FJ 6— la posibilidad de que el mismo pudiera examinar la inconstitucionalidad de un proyecto de reforma de un Estatuto de Autonomía que todavía no hubiera alcanzado rango de ley, habiéndose pronunciado en la expresada resolución en sentido negativo; de modo que si se aceptara la pretensión de los recurrentes, ello supondría entender con carácter general, que la Mesa de cualquier Cámara legislativa pudiera inadmitir proposiciones de ley por puras razones de oportunismo político, arrogándose así de manera indebida funciones propias de la Cámara, lo que no es lícito hacer constitucionalmente hablando.

b) En segundo lugar, sigue diciendo el Fiscal, el derecho fundamental que se considera vulnerado, en opinión del grupo parlamentario recurrente, es el de los Diputados que lo integran para acceder a su cargo y mantenerse en el mismo con los requisitos que señalan las leyes. Es, por tanto, un derecho de configuración legal, que viene determinado por el RCD, cuyo título primero está destinado a regular el estatuto de los Diputados; el art. 6.1 dice que “los Diputados tendrán el derecho de asistir con voto a las sesiones del Pleno y a las de las Comisiones de las que formen parte. Podrán asistir, sin voto, a las sesiones de las Comisiones de que no formen parte”, el ejercicio de dicho derecho es de carácter personal e indelegable (art. 79.2 RCD) y para su validez es presupuesto que la Cámara se encuentre válidamente constituida (art. 78 RCD) y que, en cada caso, según la clase de acto sometido a votación, se alcance la mayoría necesaria para su aprobación. En consecuencia, no entiende el Fiscal en que medida la admisión a trámite de la proposición de ley haya podido vulnerar el referido derecho fundamental de los Diputados agrupados en el grupo

parlamentario popular, dado que la admisión a trámite de la proposición de ley no ha impedido la asistencia de los Diputados referidos a las sesiones de la Comisión Constitucional.

c) Sigue diciendo el Fiscal que no cabe argumentar, como hace el grupo parlamentario recurrente, que por tramitarse la iniciativa legislativa como ley orgánica, resulte afectado su derecho a participar en el proceso legislativo porque los votos de sus parlamentarios no podrían impedir su aprobación, en tanto que sí bastarían para impedir la aprobación de una reforma constitucional; pues, en ese caso, no se trata tanto de un derecho al voto sino al veto, que no consta forme parte del contenido del derecho a deliberar y votar. En segundo lugar porque, tras la tramitación del procedimiento legislativo en discusión —en el que tiene la posibilidad de intervenir el grupo parlamentario recurrente en la comisión paritaria que tiene que constituirse en el seno de la Comisión Constitucional con delegaciones de la misma y del Parlamento catalán— puede ocurrir: 1.- Que la proposición de ley resulte perfectamente ajustada a la Constitución; 2.- Que dicha proposición de ley sea retirada por el Parlamento catalán; 3.- Que durante la tramitación de la misma se llegue al acuerdo de que, previamente a su aprobación, sea necesario reformar la Constitución; y 4.- Que, aun no siendo considerado necesario iniciar ningún procedimiento de reforma constitucional, se apruebe el Estatuto conteniendo vicios de inconstitucionalidad. En los tres primeros supuestos es imposible que se produzca la vulneración del derecho que se denuncia en la demanda y, en el último, cabe la posibilidad de denunciar tal vicio a través del recurso de inconstitucionalidad.

d) Por último, considera el Fiscal insostenible afirmar que la Mesa del Congreso, al calificar la proposición de ley, debiera realizar un examen siquiera superficial de la inconstitucionalidad del proyecto de Estatuto, pues aunque existe abundante doctrina constitucional que aboga por la posibilidad, dicha doctrina ha sido establecida, en su mayoría, respecto de resoluciones de las Mesas de las Cámaras que acordaron la inadmisión de la iniciativa, en tanto que en este caso la resolución recurrida acordó la admisión. Y aunque pueda objetarse que tal admisión se acordó de manera indebida, lo verdaderamente importante no es tanto, a juicio del Fiscal, si debió o no admitirse la propuesta o reconducir su tramitación a la del procedimiento de reforma constitucional, como las razones por las que se podía adoptar una u otra decisión. Pues bien, para decidir el *punctum pruriens quastionis* considera el Fiscal aplicable la doctrina constitucional representada por las SSTC 24/1999, 38/1999 y 107/2001, en que se viene a establecer que la competencia de las Mesas de las Cámaras viene delimitada por sus propios Reglamentos, los que suelen tomar en consideración la naturaleza de la iniciativa parlamentaria en cuestión para extender dicha competencia al examen de aspectos materiales o restringirla al de los aspectos formales o procedimentales. Pues bien, tratándose de iniciativas legislativas, por su propia naturaleza, constituyen al mismo tiempo una forma de ejercicio del derecho fundamental en las que los

Diputados tienen derecho a participar, y un instrumento que permite la participación de los ciudadanos en la realización de dichas tareas, ya que durante su tramitación los Diputados que los representan está obligados a expresar su postura ante el objeto de que se trate, lo que facilita de manera indudable la formación de un estado de opinión con trascendencia en futuros comicios.

A la luz de dicha doctrina, considera el Fiscal que pueden obtenerse las siguientes consecuencias:

1) La modificación de los Estatutos de Autonomía solamente puede realizarse conforme al procedimiento previsto en cada Estatuto (art. 152.2 CE), disponiendo el art. 145 RCD que “La reforma de un Estatuto de Autonomía tramitada conforme a las normas en el mismo establecidas, requerirá la aprobación mediante Ley Orgánica.”

2) La modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuya iniciativa la puede adoptar el Gobierno de la Generalidad, el Parlamento de Cataluña o las Cortes Generales, requiere la aprobación por parte “del Parlamento de Cataluña por mayoría de dos tercios, la aprobación de las Cortes generales mediante ley orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores (art. 56 del Estatuto de Autonomía vigente).

3) Dicha remisión a la aprobación de la reforma de los Estatutos de Autonomía como leyes orgánicas se refiere a las mayorías necesarias para su aprobación, pero no al procedimiento legislativo completo, ya que la sección tercera del título V RCD se ocupa de la regulación, por lo que será dicho procedimiento al que deba ajustarse.

4) Considera el Fiscal que no hay ninguna disposición que permita a la Mesa realizar ningún examen de los aspectos materiales del proyecto de reforma, sino al contrario, en los arts. 136 y 137 RCD se prevé que se tramitarán como “proyecto de ley orgánica” (art. 136.2) después de comprobar “el cumplimiento de los requisitos constitucionalmente exigidos” (art. 136.1), previendo el propio RCD (art. 136.3) que “si la Mesa advirtiese que se ha incumplido algún trámite constitucionalmente exigido o que el proyecto adolece de algún defecto de forma se comunicará a la Asamblea que lo hubiere elaborado y se suspenderá la tramitación hasta que aquél se cumpla o se subsane éste”. Por otra parte, la regulación de dicho procedimiento de reforma ha sido desarrollada por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, cuyo apartado 7.1 establece que la Mesa, una vez comprobados los requisitos constitucionales y estatutarios establecidos, si los considerase cumplidos, ordenará su publicación y su remisión al Gobierno, en tanto que si considerase que alguno de los trámites establecidos se ha incumplido o que la propuesta adoleciera de algún defecto de forma, “se lo comunicará a la Asamblea de la Comunidad que lo hubiese elaborado, suspendiendo la tramitación hasta que aquél se cumpla o se subsane”. Tal es la extensión que puede alcanzar, a juicio del Fiscal, la función de calificación de la Mesa, en consecuencia no puede examinar la inconstitucionalidad del contenido del proyecto, pues la

mención a los “requisitos constitucionales” no puede entenderse que signifique una orden o autorización a la Mesa para analizar el contenido constitucional de la proposición.

7. La Procuradora doña Paloma Ortiz-Cañavate Levenfeld, actuando en nombre y representación del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, evacuó el traslado concedido, presentando escrito el día 17 de febrero de 2006, en el que, en síntesis, alegaba:

a) No cabe apreciar la concurrencia de ninguna de las circunstancias que permitirían aplicar la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 c) LOTC, esto es, que “la demanda carezca manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional”, al contrario, el contenido de la demanda, al que se remite, justifica plenamente una decisión sobre el fondo.

Los argumentos en que se apoya el rechazo a dicha causa de inadmisión son los siguientes:

b) El acto lesivo que es objeto del recurso está especialmente previsto en el art. 42 LOTC, siendo además el único recurso que cabe plantear contra el citado acuerdo parlamentario, lo que no convierte a este Tribunal en un órgano de control de la legalidad de los actos parlamentarios, sino únicamente de aquellos que vulneren un derecho fundamental. Así lo ha venido reconociendo la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, citando al efecto las SSTC 90/1985 y 23/1990.

c) El derecho fundamental vulnerado por el acuerdo de la Mesa es el derecho consagrado en el art. 23.2 CE a acceder y a mantenerse en los cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad de conformidad con lo que la Ley disponga, habiendo precisado el Tribunal Constitucional que “el ejercicio de la función legislativa ... siendo vulnerado el art. 23.2 si los propios órganos de las Asambleas ... adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación a la igualdad de los representantes” (STC 40/2003, FJ 2).

d) Los acuerdos de la Mesa del Congreso, que constituyen el objeto del recurso de amparo, son contrarios, a juicio de los Diputados recurrentes, al derecho de igualdad que corresponde a los mismos, pues la tramitación de la iniciativa por el cauce previsto para la reforma constitucional — ya sea por los trámites previstos en el art. 167 CE, ya sea por los previstos en el art. 168 CE—, precisa el voto favorable de los miembros del grupo parlamentario recurrente, que cuenta con 148 de los 350 Diputados, su peso político es, por tanto, decisivo; en tanto que la tramitación de la iniciativa por el cauce del art. 81 CE, relega a su grupo a una posición marginal, como, en este caso, la práctica está demostrando. Además, dada la especial fuerza jurídica de los Estatutos de Autonomía que sólo pueden modificarse de acuerdo con el procedimiento previsto en ellos, y que en el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña exige la aprobación por mayoría de dos tercios del Parlamento de Cataluña (art. 56.2 EAC), impediría que esa misma mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados pudiera modificar después dicho texto legal.

e) La Mesa del Congreso de los Diputados pudo llevar a cabo la decisión que se solicita conforme a lo que dispone el art. 31 RCD. No puede entenderse que el control de la Mesa del Congreso sea meramente formalista, pues deben diferenciarse las funciones de las Mesas en la admisión a trámite de iniciativas (art. 31.1.4 RCD), y aquéllas en que se decide el procedimiento que éstas deban seguir (art. 31.1.5 RCD), siendo innumerables los casos en los que la Mesa del Congreso modifica la pretensión inicial del autor de una iniciativa y le da una tramitación que se entiende se ajusta a la naturaleza y contenido material del escrito. Por otra parte, la doctrina restrictiva del Tribunal Constitucional, en relación a las funciones de calificación de la Mesa, al afirmar que su control debe ser primordialmente formal, se refiere a los supuestos de inadmisión de iniciativas, no a supuestos de modificación de la voluntad del autor sobre el procedimiento a seguir. Cita nuevamente el Auto de 20 de abril de 2004, sobre el Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003, en que subrayó que “en tanto no se agote el procedimiento parlamentario iniciado con la remisión de la propuesta no cabe mas inconstitucionalidad en su caso que la que resulte de la infracción de las normas que disciplinan ese procedimiento ... a propósito de la alegada necesidad de que previamente se reforme la Constitución, nada impide que, advertida por la Cámara esa necesidad ella misma decida reconvertir la propuesta en una iniciativa propia de reforma de la Constitución para lo que está constitucionalmente legitimada (artículos 167 y 87.2 CE)” (Auto del Pleno del TC de 20 de abril de 2004, FJ 6). Tampoco, a juicio del recurrente de amparo, cabe objetar, que la recalificación pueda suponer la modificación de la voluntad del Parlamento de Cataluña, pues los autores de cualquier iniciativa parlamentaria tienen derecho a que ésta, si cumple los requisitos constitucionales y reglamentarios, se tramite por la Cámara afectada, lo que no quiere decir que el autor decida cual deba ser el procedimiento que deba seguir la iniciativa, así en caso de que el Parlamento de Cataluña no hubiera estado de acuerdo con la recalificación, podría proceder a retirarla, puesto que la reforma estatutaria requiere la concordancia de dos voluntades, la de las Cortes Generales y la del Parlamento de Cataluña.

f) La pretensión del recurso de amparo, lejos de buscar una supuesta anticipación indebida de un juicio de constitucionalidad acerca del fondo del asunto, tiene por finalidad restablecer el derecho fundamental vulnerado a los Diputados recurrentes. El recurso de inconstitucionalidad que cabe interponer contra la Ley Orgánica de reforma estatutaria sólo puede hacerse una vez que se ha celebrado el referéndum que expresamente prevé el artículo 56 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña. De manera que la eliminación de cualquier otra vía previa posible de impugnación está abocando, como único remedio, a una posible colisión entre el pronunciamiento popular mediante referéndum de la población de una Comunidad Autónoma, ya celebrado y que necesariamente debe haber sido favorable porque en otro caso no podría aprobarse definitivamente el texto con el posterior examen de su constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

g) Los problemas de ejecución de una eventual Sentencia estimatoria de este recurso no pueden impedir el ejercicio de la acción de amparo constitucional. Lo significativo y lo que, a juicio de los recurrentes, justifica el recurso de amparo es la extralimitación consciente y deliberada del ámbito estatutario pretendiendo con ello convertir al poder legislativo estatutario en poder constituyente, problema que difícilmente puede soslayarse salvo la modificación prácticamente completa del texto, el Tribunal Constitucional ha entendido que “el hecho de que sea inviable la reparación in integrum no significa, en modo alguno, que haya de darse por desaparecido el objeto procesal” (STC 118/1995 FJ 1).

h) En el presente recurso de amparo, no concurren ninguno de los criterios acuñados por la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta causa de inadmisión. Los criterios referidos tienen una dimensión subjetiva u objetiva. Entre los primeros se encuentran aquéllos en los que el Tribunal entiende que no ha habido lesión efectiva del derecho fundamental invocado, ya sea por la propia conducta negligente del recurrente (ATC 119/1983 y 587/1984), ya sea por la inconsistencia de los argumentos en que se apoya la vulneración denunciada (ATC 13/1989), ya sea porque aunque se haya producido la lesión de un derecho fundamental, éste no pueda ser reparado mediante el recurso de amparo (ATC 862/1986); ninguno de los referidos criterios serían aplicables para desestimar la demanda de amparo. Entre los criterios objetivos, se encuentran aquellos supuestos en que el Tribunal entiende que se están planteando cuestiones de mera legalidad (SSTC 125/1987, 37/1995 y 148/1998, entre otras), o por la escasa trascendencia del asunto (ATC 256/1991 y 154/1992); tampoco concurren en el presente supuesto.

Por último, el recurrente reitera que si se inadmitiese su recurso se le estaría dejando ante una disyuntiva difícil y delicada, ya que sólo podría plantear un recurso de inconstitucionalidad una vez que se hubiese aprobado afirmativamente en referéndum la reforma estatutaria, produciendo una confrontación entre la legitimidad democrática expresada en las urnas en el ámbito autonómico y la legitimidad constitucional, lo que abocaría a situar también al Tribunal Constitucional ante una situación delicada y difícil.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El grupo parlamentario popular del Congreso de los Diputados, representado por su Portavoz, interpone recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 18 de octubre de 2005, por el que, en ejercicio de las facultades que le confiere el art. 31.1.4 y 5 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), se calificó la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña presentada por el Parlamento de esta Comunidad Autónoma como

propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía, se admitió a trámite, se dio traslado de la misma al Gobierno, se publicó en el “Boletín Oficial de las Cortes Generales” y, en fin, se decidió seguir para su tramitación el procedimiento establecido en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía (apartado II). La demanda de amparo se dirige también, en cuanto confirma el mencionado Acuerdo de 18 de octubre de 2005, contra el Acuerdo de 25 de octubre de 2005, que desestimó la solicitud de reconsideración presentada contra aquel Acuerdo por el grupo parlamentario ahora recurrente en amparo.

El grupo parlamentario demandante considera que la Mesa del Congreso de los Diputados ha vulnerado, con los Acuerdos impugnados, su derecho y el de los Diputados que lo integran a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23.2 CE), al haber calificado y tramitado como propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña lo que, en realidad, ha debido calificarse y tramitarse como propuesta de reforma constitucional.

El Ministerio Fiscal se ha opuesto a la admisión del presente recurso de amparo por las razones expuestas en los antecedentes.

2. Conviene destacar en el principio de nuestra argumentación que nos encontramos ante un recurso de amparo en el que se solicita la tutela frente a la violación del art. 23 CE, no ante una impugnación abstracta del proyecto de Estatuto en trámite parlamentario. Por ello las argumentaciones sobre la colisión con la Constitución de dicho proyecto, cualquiera que sea la gravedad de esa alegada colisión, no corresponden propiamente al contenido objetivo del derecho fundamental del que se pide la tutela, sino a un eventual recurso de inconstitucionalidad cuyo cauce está abierto cuando llegue el momento del mismo. Lo que no cabe es convertir el recurso de amparo en recurso abstracto, y menos en relación a proyectos normativos. Ni valorar el contenido del recurso tomando en consideración, no la vulneración del derecho fundamental, sino la gravedad de los vicios imputados al proyecto.

La alegada vulneración del derecho fundamental se asienta en los siguientes elementos conceptuales: a) que el proyecto es radicalmente vulnerador de la Constitución y constituye en sí una reforma encubierta de la Constitución; b) que por ello el procedimiento legislativo para la tramitación del proyecto debe ser el de la reforma de la Constitución; c) que la Mesa del Congreso en su tarea de calificación debía tramitar el proyecto como reforma de la Constitución y que, al no hacerlo así, e imponer un procedimiento inadecuado, se vulneraba el derecho de los recurrentes respecto del que se demanda la tutela, al privar a su votos de la eficacia que tendrían en un procedimiento de reforma de la Constitución.

Pues bien, así planteadas las bases conceptuales de la alegada vulneración del derecho del art. 23 CE, no se ajustan a lo que en cada uno de los puntos referidos tiene establecida nuestra jurisprudencia en casos que puedan tener un paralelo con el actual.

En cuanto a la vulneración de la Constitución por proyectos de Estatutos de Autonomía, en nuestro ATC 135/2004, de 20 de abril, negamos terminantemente la idoneidad objetiva para que un proyecto de norma pudiera de por sí vulnerar la Constitución y la posibilidad de que este Tribunal interfiriese en el debate parlamentario en una especie de recurso previo. Quiebra así esta primera base conceptual del planteamiento del recurrente.

En cuanto a que el procedimiento legislativo aplicable deba ser el de reforma de la Constitución, ello supone alterar la índole de la norma sometida al debate parlamentario, lo que no es factible, no existiendo base normativa alguna para sostener que un proyecto de Estatuto de Autonomía se tramite como reforma de la Constitución. Las eventuales lesiones producidas, en su caso, por un Estatuto inconstitucional, no alteran su carácter normativo, ni confieren al Estatuto así resultante virtualidad modificativa de la Constitución, que en todo caso subsistiría incólume, sino que lo que determinan es la nulidad de un Estatuto tal, susceptible de ser declarada a través del correspondiente recurso o cuestión de inconstitucionalidad.

Por último, en cuanto a las supuestas facultades de la Mesa del Congreso para decidir por sí misma que la tramitación debida era la reforma de la Constitución, en vez de la establecida para la reforma de los Estatutos de Autonomía, ello resulta contrario a las limitadas facultades de las Mesas de los órganos legislativos con arreglo a nuestra jurisprudencia más reciente (SSTC 124/1995, de 18 de julio, y 38/1999, de 22 de marzo, entre otras) aparte de que, según ya se ha dejado sentado, no hay base normativa para que un proyecto de Estatuto de Autonomía pueda ser tramitado como reforma de la Constitución.

En definitiva, el derecho del grupo recurrente que es el de participación en el debate de elaboración de la norma en condiciones de igualdad, no resulta afectado por el procedimiento determinado por la Mesa, como tuvimos ocasión de indicar en los AATC 44/2005 y 45/2005, de 31 de enero.

Las razones expuestas bastarían para inadmitir el recurso de amparo, sin necesidad de más extensas argumentaciones, no obstante lo cual no resulta inoportuno desarrollarlas con mayor detalle.

3. Siguiendo la pauta sistemática implícita en el fundamento jurídico anterior, es obvio que en este proceso de amparo ningún pronunciamiento cabe esperar ni puede efectuar este Tribunal sobre el acomodo o no a la Constitución de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña admitida a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados. Al igual que dijimos con

ocasión de la impugnación resuelta en el ATC 135/2004, de 20 de abril, este recurso de amparo “no puede tener por objeto el contenido del Estatuto propuesto”, ya que la única virtualidad jurídica de los Acuerdos recurridos es la de abrir en el Congreso de los Diputados el procedimiento parlamentario de tramitación de la propuesta de reforma. En este sentido ha de recordarse, como se continúa afirmando en el citado Auto, que “El simple enunciado de una proposición contraria a la Constitución no constituye objeto de enjuiciamiento por este Tribunal, [pues] lo relevante, a efectos de nuestra jurisdicción, es el contraste entre la Constitución y las proposiciones jurídicas que revistan la forma requerida en cada caso por la Ley Orgánica en la regulación de los distintos procesos constitucionales” (FJ 2). Pretender de este Tribunal Constitucional un pronunciamiento sobre el contenido de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía supondría convertir en este caso la demanda de amparo “en una suerte de remedio jurisdiccional preventivo, con el que se anticipa la defensa del orden constitucional mucho más allá de lo que permitía el antiguo recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatutos de Autonomía y de Leyes Orgánicas, que desapareció de la Ley Orgánica de este Tribunal por la reforma introducida en ella por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio. Si éste podía interponerse contra textos normativos consolidados antes de su publicación oficial, la demanda examinada pretende atajar la inconstitucionalidad antes de que ésta llegue siquiera a cristalizar en una norma jurídica, adelantándose a la sola intención infractora advertida en el contenido de la propuesta” [FJ 6 b)].

Así pues, este Tribunal sólo podrá conocer y enjuiciar el contenido de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña en el caso de que sea finalmente aprobada, esto es, deje de ser una propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía y alcance la forma definitiva de Estatuto de Autonomía, y si los sujetos para ello legitimados activan alguno de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad de las leyes. Antes de que concluya la fase de formalización normativa, este Tribunal carece de la inexcusable jurisdicción o competencia para pronunciarse sobre la propuesta de reforma [art. 4.2 LOTC; ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 6 b)].

De otra parte, un proyecto de norma acaso inconstitucional no es, como tal, un proyecto inconstitucional. Como dijimos en el ATC 135/2004, y hemos de reiterar también ahora, la antijuridicidad se predica de normas definitivamente instaladas en el ordenamiento, no de simples proyectos de normas ni, antes aún, de la sola intención de producir normas [FJ 6 b)].

El hecho de que la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña sea, en opinión de los recurrentes en amparo, contraria a la Constitución o de que, a su juicio, sólo puede prosperar con éxito si antes se reforma la Constitución, “no convierte la propuesta en sí ... en una iniciativa inconstitucional”. La iniciativa una vez admitida a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados queda sometida a una serie de avatares que pueden desde luego alterarla notablemente en su contenido, “pero que, sobre todo, la modificarán radical y necesariamente en su

naturaleza, que pasará a ser puramente normativa en el caso que de ella resulte, lo que puede no ser el caso, una norma de Derecho. En tanto no se agote el procedimiento parlamentario iniciado ... no cabe más inconstitucionalidad en su caso que la que resulte de la infracción de las normas que disciplinan ese procedimiento” [ATC 135/2004, FJ 6 b)].

En definitiva, en el momento actual de tramitación de la iniciativa, la propuesta de reforma no puede ser objeto de un juicio de constitucionalidad y éste resulta prematuro, pues la inconstitucionalidad únicamente puede predicarse de las normas, no de las iniciativas parlamentarias.

4. Sentado cuanto antecede, dando un paso más en nuestro análisis, la tarea de este Tribunal ha de limitarse estrictamente en este caso a enjuiciar si los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados sobre calificación, admisión y tramitación de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña presentada por el Parlamento de esta Comunidad Autónoma han vulnerado el derecho del grupo parlamentario recurrente en amparo y de los miembros que lo integran a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23.2 CE). La resolución de la cuestión planteada requiere traer a colación la consolidada doctrina constitucional sobre el mencionado derecho fundamental en conexión con la potestad de las Mesas de las Cámaras de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas parlamentarias y su incidencia sobre el *ius in officium* del cargo parlamentario.

Las Mesas cumplen la función jurídico técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de la Cámara para su mayor eficiencia, precisamente como foro de debate y participación en la cosa pública. De modo que a la Mesa le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria.

No obstante, el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos presentados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos, sean de carácter legislativo, vengán, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente, como es el caso de la calificación en ciertos ordenamientos autonómicos de lo que han de considerarse mociones o interpelaciones, o el de la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imperativo del art. 87.3 CE. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de

ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FFJJ 2 y 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 203/2001, de 15 de octubre, FFJJ 2 y 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2; 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4; 39/2003 y 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 a)].

De acuerdo con nuestra doctrina excede, empero, del ámbito de la facultad de las Mesas de las Asambleas Legislativas de calificar y admitir a trámite las iniciativas parlamentarias el control, siquiera liminar, de su constitucionalidad. Lo que no excluye, sin embargo, que el control de las Mesas de las Cámaras, además de verificar el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos en cada caso, pueda extenderse a “una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido” (SSTC 89/2005 y 90/2005, de 18 de abril, FJ 3, por todas). Ahora bien, tal verificación liminar de la conformidad a Derecho de la iniciativa parlamentaria la hemos circunscrito a aquellos casos en los que la calificación de la iniciativa —y su correspondiente tramitación— se define en atención a criterios de orden material, por lo que dicha calificación solo puede llevarse a cabo analizando el contenido material de la iniciativa por ser éste determinante, como así sucede, por ejemplo, con las preguntas, interpelaciones y mociones que como instrumentos parlamentarios de control se diferencian entre sí en razón de su contenido; y a aquellos supuestos en los que la iniciativa parlamentaria se encuentra materialmente limitada por estarle constitucional o legalmente vedadas determinadas materias, como acontece con la iniciativa legislativa popular y la iniciativa legislativa municipal (SSTC 95/1994, de 21 de marzo, FJ 4; 124/1995, de 18 de julio, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 5, por todas).

5. Descendiendo ahora del anterior análisis general al examen particular de este caso, hay que constatar que las funciones de la Mesa del Congreso de los Diputados encuentran su cobertura legal en la genérica previsión del art. 31.1.4 del Reglamento de la Cámara, que le confiere la facultad de “calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos”, y del art. 31.1.5, en virtud del cual le corresponde también “Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en ese Reglamento”. Ninguna previsión concreta contiene el Reglamento del Congreso de los Diputados en relación con la calificación de las iniciativas de reforma de los Estatutos de Autonomía, pues el único precepto dedicado a la materia dispone que “La reforma de un Estatuto de Autonomía, tramitada conforme a las normas en el mismo establecidas, requerirá aprobación mediante Ley Orgánica” (art. 145). Así

pues, a tenor de la previsiones del propio Reglamento de la Cámara, la facultad de la Mesa del Congreso de los Diputados en orden a calificar y admitir a trámite las iniciativas de reforma de los Estatutos de Autonomía no es otra que la que con carácter genérico se prevé en el art. 31.1, números 4 y 5. Sobre el alcance del control que con base en el citado precepto reglamentario corresponde a la Mesa del Congreso de los Diputados ya se ha referido este Tribunal, concluyendo que “Del tenor de ambos preceptos se desprende con claridad —al igual que hemos afirmado en relación con otros de contenido análogo— que el control que la Mesa ejerce sobre los escritos y documentos presentados es, esencialmente, una examen de la viabilidad formal de tales propuestas, que excluye cualquier tipo de juicio de oportunidad ... Ahora bien, también es claro ... que un control de esta naturaleza por parte de la Mesa de la Cámara puede asimismo incluir una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido” (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5; 89/2005 y 90/2005, de 18 de abril, FJ 3).

En desarrollo del citado art. 145 RCD se dictó la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía. En lo que ahora interesa, el apartado segundo de la citada Resolución dispone que “Recibida en el Congreso la propuesta de reforma de uno de los Estatutos ... la Mesa procederá al examen del texto y de la documentación remitida, al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y estatutarios establecidos” (número 1). “Si la Mesa considerase cumplidos tales requisitos, ordenará su publicación y su remisión al Gobierno” (número 2). Y, “Si la Mesa advirtiese que se ha incumplido alguno de los trámites establecidos o que la propuesta adolece de algún defecto de forma, se lo comunicará a la Asamblea de la Comunidad que la hubiese elaborado, suspendiendo la tramitación hasta que aquél se cumpla o se subsane” (número 3). Así pues, a tenor de la citada Resolución, la Mesa del Congreso de los Diputados en el ejercicio de su facultad de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas de reforma de los Estatutos de Autonomía debe limitarse a “comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y estatutarios establecidos”.

Las únicas previsiones constitucionales relativas a la reforma de los Estatutos de Autonomía son las que se contienen en los arts. 147.3 y 152.2 CE. El primero de los citados preceptos dispone con carácter general que “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”. 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, el segundo de los preceptos mencionados establece que “Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con

referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes”. En virtud de la remisión del texto constitucional a los respectivos Estatutos de Autonomía, el Estatuto de Autonomía de Cataluña regula su reforma en el título VI, en el que se atribuye la iniciativa para la reforma “al Consejo Ejecutivo o Gobierno de la Generalidad, al Parlamento de Cataluña a propuesta de una quinta parte de sus diputados o a las Cortes Generales”, requiriendo la propuesta de reforma, “en todo caso, la aprobación del Parlamento de Cataluña por mayoría de dos tercios, la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores” (art. 56.1 y 2 EAC). Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Cataluña dispone que los proyectos y proposiciones de reforma estatutaria se tramitarán conforme a las normas establecidas para los proyectos y proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto y que el texto adoptado por el Pleno debe someterse a una votación final, en la que, para quedar aprobado, se requerirá el voto favorable de dos tercios de los miembros de derecho del Parlamento y que, una vez aprobado el proyecto de reforma, el Presidente del Parlamento lo remitirá a las Cortes Generales para su ulterior tramitación (art. 115 del texto refundido de 20 de octubre de 1987).

Así pues, con arreglo a las aludidas previsiones constitucionales, estatutarias y reglamentarias, la función de control que corresponde desempeñar a la Mesa del Congreso de los Diputados en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite de propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía se circunscribe a la verificación de si la propuesta ha sido presentada por uno de los órganos o sujetos legitimados para activarla y si se han observado y cumplido los trámites y requisitos establecidos. Un control de esta naturaleza por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados puede asimismo incluir un examen del contenido material de la iniciativa, exclusivamente en cuanto resulte determinante para llevar a cabo un juicio de calificación sobre la idoneidad y procedencia del procedimiento parlamentario elegido para sustanciar la iniciativa deducida, esto es, a fin de observar la adecuación de la pretensión que se deduce al tipo de procedimiento a través del cual se plantea. En ningún caso, la Mesa en su función de calificación y admisión a trámite puede llevar a cabo un control de constitucionalidad liminar de la iniciativa parlamentaria.

Finalmente y, por otro lado, la facultad de la Mesa de determinar el tipo de procedimiento parlamentario que ha de seguir un proyecto o proposición de ley puede originar que, dentro de su común naturaleza (iniciativa de ley o de reforma legislativa), se indique la necesidad de que se tramite por uno u otro procedimiento (el de la ley orgánica o el de la ley ordinaria, por ejemplo), pero lo que no podrá nunca determinar la Mesa es que se siga un procedimiento parlamentario previsto para iniciativas de naturaleza completamente distinta, como sería, en este caso, el de la reforma constitucional. Esa mutación de procedimiento le está vedada a la Mesa de la Cámara.

6. Pasando ahora al análisis del derecho fundamental alegado ha de recordarse que la participación del grupo parlamentario recurrente y de los Diputados que lo integran en el ejercicio de la función legislativa a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido para la concreta iniciativa objeto de tramitación y el desempeño en el mismo de los derechos y facultades que lo acompañan constituye, en principio, una manifestación relevante del *ius in officium* de representante (en este sentido, STC 118/1999, de 28 de junio, FJ 2). En concreto, puede considerarse que pertenece al núcleo de su función representativa que los proyectos y proposiciones legislativas, sean en lo que aquí interesan de reforma estatutaria o de reforma constitucional, se tramiten con los requisitos y a través de los procedimientos establecidos en la Constitución española y en el Reglamento del Congreso de los Diputados.

De conformidad con la doctrina constitucional, el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, 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 añadida resulta de particular relevancia cuando la petición de amparo se formula por los 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 art. 23.1 CE. En este sentido, este Tribunal ha establecido una directa conexión entre el derecho de los parlamentarios ex art. 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, pues “puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos”, de suerte que “el derecho del art. 23.2, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio” (SSTC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2, y 90/2005, de 18 de abril, FJ 2).

Ahora bien, ha de recordarse, asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal y esa configuración comprende los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones de los propios parlamentarios, los cuales, una vez así reconocidos, quedan integrados en el estatuto propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 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 art. 42 de nuestra Ley Orgánica.

Sin embargo, hemos precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son indudablemente, los relativos al ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integren el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de la apreciación de dicha limitación.

7. Pues bien, en este caso, desde la perspectiva del art. 23.2 CE ninguna tacha cabe oponer a la decisión de la Mesa de la Cámara de calificar la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña presentada por el Parlamento de esta Comunidad Autónoma como propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía, admitirla a trámite y tramitarla por el procedimiento previsto en el apartado II de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, pues la Mesa de la Cámara en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite de la iniciativa se ha atendido a los límites constitucional y reglamentariamente establecidos.

En efecto, la Mesa de la Cámara, como se razona en su Acuerdo de 25 de octubre de 2005, desestimatorio de la solicitud de reconsideración contra el Acuerdo de 18 de octubre de 2005, ha constatado en este caso que la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía ha sido promovida por un órgano para ello legitimado, que la propuesta ha sido aprobada de conformidad con los requisitos establecidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, según certificación aportada por el Parlamento de Cataluña y que no cuestiona el grupo parlamentario recurrente y, en fin, que se ha propuesto la activación del procedimiento adecuado, esto es, el procedimiento parlamentario previsto para la reforma de los Estatutos de Autonomía.

En modo alguno cabe reprocharle a la Mesa de la Cámara, como se hace en la demanda de amparo, que no haya calificado la iniciativa parlamentaria como una propuesta de reforma constitucional, dada la manifiesta inconstitucionalidad, a juicio del grupo recurrente, de la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía, pues, en primer lugar, como se ha señalado, a la Mesa no le corresponde efectuar un control de constitucionalidad, siquiera liminar, de las iniciativas parlamentarias, siendo evidente en este caso la adecuación entre la pretensión ejercitada —la reforma de un Estatuto de Autonomía— y el procedimiento parlamentario activado —el de reforma de los Estatutos de Autonomía—; en segundo lugar, como también se ha indicado ya, un proyecto

de norma acaso inconstitucional no es como tal un proyecto inconstitucional; y, en fin, la aprobación de una iniciativa acaso inconstitucional no convierte a ésta en una reforma del texto constitucional, cuyas disposiciones no se verían modificadas, alteradas, ni derogadas como consecuencia de dicha aprobación, sino en la mera aprobación de una norma contraria a la Constitución, susceptible, por tanto, de expulsión del ordenamiento jurídico mediante la activación por los sujetos legitimados de los procedimientos para ello establecidos.

Así pues, como consecuencia de los Acuerdos impugnados, ni el grupo parlamentario recurrente ni los Diputados que lo integran se han visto privados de las facultades que constitucional y reglamentariamente les corresponde en el procedimiento parlamentario previsto para la tramitación de la iniciativa propuesta y admitida a trámite por la Mesa de la Cámara, por lo que no cabe apreciar lesión alguna del derecho recogido en el art. 23.2 CE, que no ampara, como es obvio, la pretensión de que una determinada iniciativa se tramite por un procedimiento parlamentario distinto al establecido en el Reglamento de la Cámara.

Invocar el art. 23 CE para impedir la tramitación de una propuesta de reforma de un Estatuto de Autonomía con el argumento de que, por contraria a la Constitución, la tramitación que merece es la reservada para la revisión constitucional, supondría, de aceptarse ese planteamiento, que la iniciativa legislativa se vería sencillamente paralizada a poco que cualquier Diputado o grupo parlamentario denunciara la inconstitucionalidad material de cualquier proyecto o proposición para exigir como obligado alguno de los procedimientos del título X de la Constitución. El resultado sería que, dando satisfacción a su pretendido derecho a participar en los asuntos públicos en la forma que considere pertinente, se incurriría en la lesión inevitable de los derechos de los demás parlamentarios a la tramitación de los proyectos y propuestas por los cauces reglamentariamente establecidos. Caudes que lo son para la sustanciación de proyectos normativos cuya constitucionalidad sólo puede determinarse, como es natural, una vez alcanzada la condición de norma. Supondría, en definitiva, que, desvirtuando la lógica parlamentaria basada en el principio de la mayoría, la minoría estaría en disposición de privar a la mayoría de su verdadera condición de tal, erigiendo en necesaria la constitución de las mayorías especialmente reforzadas que sólo se exigen para los supuestos singulares que la Constitución (arts. 167 y 168) ha previsto.

Tampoco cabe apreciar un supuesto trato desigual ni una sospecha de discriminación *ad personam* que pudieran padecer el grupo recurrente y sus miembros, pues los Acuerdos recurridos responden al criterio ya utilizado por la Mesa del Congreso de los Diputados en ocasiones precedentes, en concreto en relación con la calificación de la propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi y con la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Dichos Acuerdos plasman, por tanto, un criterio de alcance general y

abstracto que conduce a un trato igual de los miembros de la Cámara y de los grupos en los que se integran.

Y, en fin, los Acuerdos recurridos tampoco incurren en una supuesta desconfiguración o desnaturalización de la representación política que el art. 23.2 CE garantiza, pues en modo alguno impiden u obstaculizan, desconfigurándolo o desnaturalizándolo, el desempeño por el grupo parlamento demandante de amparo y sus miembros de sus funciones que constitucional y reglamentariamente les corresponden como representantes políticos 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, sin que — como ha puesto de manifiesto el Ministerio Fiscal— el *ius in officium* de los parlamentarios pueda extenderse más allá de participar en el debate y votar, sin alcanzar a una suerte de derecho de veto frente a una iniciativa legislativa.

Dado que el verdadero objeto de la pretensión de los recurrentes y la auténtica razón en que la sustentan es que la propuesta del Estatuto de Autonomía de Cataluña debió tramitarse como reforma constitucional (y así se reitera en el escrito de demanda), ha de señalarse que tal pretensión resulta por completo imposible, desde el momento en que se interesa de la Mesa de la Cámara una actuación que no está a su alcance. El demandante de amparo no solicita la devolución de la propuesta de reforma, pues ello iría claramente en contra de su invocado derecho a participar en el debate de un asunto público que, con la devolución, sería obviamente imposible. Solicita, por el contrario, que la Mesa ordene su tramitación por el procedimiento de reforma constitucional, siendo así que esto le es imposible al órgano parlamentario, no sólo, como ya se ha dicho, porque carezca de competencias para ello, sino también porque por ese procedimiento únicamente pueden tramitarse iniciativas de reforma de preceptos particulares de la Constitución o de todo su articulado, pero siempre sobre la base de una propuesta de texto constitucional alternativo al actualmente en vigor. Y es obvio que en el caso tal propuesta no existe ni puede derivarse de la propuesta de reforma estatutaria, como no sea que lo que se pretende sea, paradójicamente, convertir la propuesta de reforma estatutaria en una iniciativa de revisión constitucional que convierta a lo que sólo aspira a ser, reformando el anterior, un nuevo Estatuto en una nueva Constitución.

En cualquier caso, el principio de jerarquía normativa impide que la Ley Orgánica en que se plasma un Estatuto de Autonomía pueda derogar o modificar la Constitución, pues, si aquél estuviese en contradicción con ésta, la consecuencia inequívoca sería la inconstitucionalidad del Estatuto y su radical nulidad.

8. Asimismo, ha de ser rechazado el alegato del grupo parlamentario recurrente en amparo de que en este caso no se trata de una reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino de un nuevo Estatuto de Autonomía, por lo que debió seguirse para su elaboración el procedimiento establecido en la disposición transitoria segunda y en el art. 151.2 CE.

La reforma de una norma no deja de ser tal por el hecho de que sea total, esto es, alcance, modificándolo, a la totalidad de su contenido, y no sólo parcial. En ese sentido, no puede dejar de señalarse que la propia Constitución, bajo el título X denominado “De la reforma constitucional”, incluye el supuesto (art. 168.1) de su revisión total.

En este caso, es evidente que la iniciativa ejercitada consiste en la reforma del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña y que para la elaboración de la propuesta de reforma presentada en el Congreso de los Diputados se ha seguido el procedimiento constitucional y estatutariamente establecido al efecto. Ya en los Autos 44/2005 y 45/2005, de 31 de enero (FJ 3), dijimos que 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 Estatutos 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 a 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. Más 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 sancionados 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.

9. Como ya se ha razonado, no se ha producido la lesión del derecho fundamental invocado, del art. 23.2 CE, ya que lo que este precepto consagra es el derecho de participación y los parlamentarios del grupo popular recurrente no ven afectado su derecho de participación en el proceso de elaboración de la proposición de Ley, que no puede convertir la Mesa del Congreso de los Diputados en procedimiento de reforma constitucional, porque carece de funciones para ello, contra lo que vienen a pretender los recurrentes.

En definitiva, bajo la cobertura de un recurso de amparo (y bajo la alegación de vulneración del art. 23.2 CE, que hemos visto que no se ha producido) lo que realmente se pretende, en el fondo, desvirtuándose claramente nuestro proceso de amparo, es que este Tribunal ejerza una competencia de control previo de constitucionalidad sobre proyectos de normas, que de ninguna manera tiene. El cumplimiento estricto de la Constitución y de nuestra Ley Orgánica nos obliga a velar porque no se desvirtúen la naturaleza y contenido de los procesos constitucionales que nos están atribuidos, conforme declaramos en el ATC 515/2005, de 19 de diciembre (FJ 3).

Por las razones expresadas, el presente recurso de amparo carece manifiestamente de contenido constitucional, por lo que ha de ser inadmitido en aplicación de la causa prevista en el art. 50.1 c) LOTC, como hicimos también en los AATC 44/2005 y 45/2005, de 31 de enero.

Por todo lo expuesto, el Pleno

A C U E R D A

La inadmisión del presente recurso de amparo, con el archivo de las actuaciones.

Madrid, a quince de marzo de dos mil seis.

Voto particular que formula el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez respecto del acuerdo adoptado, y de algunos extremos de la fundamentación jurídica que conducen a él, en el Auto dictado en el recurso de amparo núm. 7703-2005, avocado al Pleno.

1. Sentido del voto que se formula.

Haciendo uso de la facultad atribuida a los Magistrados del Tribunal Constitucional por el apartado 2 del art. 90 LOTC reflejo en este Voto particular el criterio que he defendido en el Pleno sobre el acuerdo adoptado en el Auto dictado hoy en el recurso de amparo núm. 7703-2005 así como respecto de la fundamentación jurídica que lo sustenta; criterio conforme al cual habría procedido acordar la admisión de la demanda de amparo a efectos de su tramitación y resolución final por Sentencia.

La expresión de este criterio se formula, desde luego, con el mayor respeto al contrario mayoritariamente manifestado durante el curso de las deliberaciones que han conducido a la votación del acuerdo adoptado en el Auto y a la redacción de los Fundamentos Jurídicos que en él se contienen.

2. Improcedencia de efectuar en el momento de resolver sobre la admisión a trámite de la demanda de amparo pronunciamiento alguno sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Ante todo creo necesario advertir que, en mi opinión, el tema a afrontar en el momento de resolver sobre la admisión o inadmisión del recurso de amparo no es, desde luego, el de la conformidad o disconformidad con el texto constitucional de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña admitida a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados. Esa es una cuestión cuyo examen habría, en su caso, de realizarse al enjuiciar el fondo de la demanda en el supuesto de que así resultara procedente para resolver sobre él a efectos de apreciar si se ha producido o no la vulneración del derecho fundamental alegada por el grupo parlamentario recurrente. En esta fase liminar del procedimiento carece de trascendencia o, si se quiere, de significado directo o inmediato, y no puede fundamentar la decisión que en ella ha de adoptar el Tribunal, cualquiera que sea su sentido.

3. Improcedencia, asimismo, de resolver en la fase de decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de amparo la cuestión de la existencia o no de la vulneración del derecho fundamental alegada en éste.

Y asimismo, junto a lo anteriormente advertido, entiendo preciso observar que también resulta extraño al momento procesal en el que se dicta el Auto respecto del cual se formula el presente voto el enjuiciamiento de si los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados en relación a los que se ha interpuesto el recurso del grupo parlamentario popular han vulnerado, o no, el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE). En correcto rigor técnico, o si se prefiere conforme a la lógica secuencia procesal marcada por el ordenamiento de las distintas fases del proceso, éste sería un tema a resolver, tras el correspondiente análisis de las argumentaciones del recurrente, del Ministerio público y de las demás partes eventualmente personadas en el proceso, en el caso de que, admitida la demanda de amparo, se entrara a examinar su fondo para poder llegar a alcanzar una conclusión estimatoria o desestimatoria de la pretensión deducida ante la jurisdicción constitucional. En el momento de resolver sobre la admisión o inadmisión de la demanda no corresponde entrar en su consideración con profundidad, sino que, simplemente, debe constatarse si la cuestión propuesta por el recurso de amparo tiene o no contenido o dimensión constitucional.

Dicho en otras palabras: lo que ahora ha de resolverse no es si la pretensión deducida por el recurrente debería resultar, en definitiva, acogida o rechazada. No es propio del momento procesal en el que se dicta el Auto respecto del cual manifiesto mi discrepancia resolver el tema de la viabilidad o inviabilidad del recurso. El contenido de la demanda de amparo sólo puede, en este instante del procedimiento, ser contemplado a efectos de considerar si tiene o no dimensión o relieve constitucional; esto es, si plantea o no una cuestión que requiera un análisis de fondo por parte del Tribunal Constitucional.

4. Reducción de la cuestión planteada en esta fase procesal a apreciar si en la demanda de amparo concurre alguna de las circunstancias que pueden dar lugar a la inadmisión del recurso interpuesto. Específicamente si dicha demanda carece o no manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de ella por parte del Tribunal Constitucional.

Centrada así la finalidad del análisis que procede realizar en este instante ha de observarse que, de acuerdo con lo establecido en el art. 50.1 LOTC, sólo cabe acordar la inadmisión de un recurso de amparo cuando concurren en el caso alguno de los cuatro supuestos a los que en dicha disposición se hace referencia: “a) Que la demanda incumpla de manera manifiesta o insubsanable alguno de los requisitos contenidos en los artículos 41 a 46 o concurra en la misma el caso al que se refiere el artículo 4.2. b) Que la demanda se deduzca respecto de derechos o libertades no susceptibles de amparo constitucional. c) Que la demanda carezca manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional. d) Que el Tribunal Constitucional hubiera ya desestimado en el fondo un recurso o cuestión de

inconstitucionalidad o un recurso de amparo en supuesto sustancialmente igual, señalando expresamente en la providencia la resolución o resoluciones desestimatorias”.

Evidentemente, sin que este extremo requiera mayor argumentación, no cabe apreciar en el recurso de amparo inadmitido por el Auto respecto del que se formula este voto la concurrencia de los supuestos a los que hacen referencia los subapartados a), b) y d) del texto transcrito, a los cuales, en todo caso, no se hace referencia en el Auto para fundamentar la inadmisión en él acordada.

Más detenido análisis requiere, por el contrario, determinar si la demanda de amparo sobre cuya admisión hemos de pronunciarnos carece manifiestamente o no de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional. Al efecto, y para llegar al final de su FJ 9 a la conclusión última de que el recurso interpuesto “carece manifiestamente de contenido constitucional, por lo que ha de ser inadmitido en aplicación de la causa prevista en el art. 50.1 c) LOTC”, el Auto afronta en los fundamentos jurídicos 4 a 9 (como se puntualiza en el primer párrafo del fundamento jurídico 4) la tarea de “enjuiciar si los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados sobre calificación, admisión y tramitación de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña presentada por el Parlamento de esta Comunidad Autónoma han vulnerado el derecho del grupo parlamentario recurrente en amparo y de los miembros que lo integran a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23.2 CE)”.

A mi parecer tal planteamiento conduce a una desnaturalización del control a realizar en este primer estadio del proceso de amparo. En él, entiendo, no ha de enjuiciarse el fondo del asunto, lo que como ya he indicado es una tarea que resulta propia del análisis que en su caso debería desarrollarse a efectos de resolver sobre la estimación o la desestimación de la pretensión deducida, sino que simplemente ha de apreciarse si la demanda carece o no manifiestamente de contenido o dimensión constitucional.

Posiblemente basta la simple lectura de los fundamentos jurídicos 4 a 7 del Auto para constatar que el tema planteado por la demanda de amparo no carece manifiestamente de relevancia o dimensión constitucional. Ciertamente es que el párrafo final del fundamento jurídico 2, tras haberse examinado en los anteriores del mismo fundamento jurídico los elementos conceptuales en que se sustenta la denuncia de la vulneración de su derecho fundamental por parte del recurrente, y concluir de ello que dicho derecho “no resulta afectado” por los Acuerdos frente a los que se demanda amparo, afirma que “[l]as razones expuestas bastarían para inadmitir el recurso de amparo, sin necesidad de más extensas argumentaciones”, lo cual podría llevar a entender que los posteriores desarrollos argumentativos efectuados en los fundamentos jurídicos 4 a 7 no son, en definitiva, sino meros obiter dicta, puesto que la ratio de la resolución adoptada queda ya establecida en el sintético razonamiento que desde el inicio del Auto se ofrece.

Pero, además de que el propio contenido del fundamento jurídico 2 (aun cuando en él sólo se realice una primera y concisa enunciación de la línea argumental mantenida en el Auto) evidencia que el recurso interpuesto tiene un contenido que requiere un análisis de fondo, no creo que sea correcto desligar de su extensa apoyatura en los fundamentos jurídicos 4 a 7 la sintética exposición que en el referido fundamento jurídico 2 se efectúa del razonamiento en el cual descansa la decisión mayoritariamente alcanzada en el Auto. Como apunta el citado párrafo conclusivo del fundamento jurídico 2, aun cuando con las razones previa y sumariamente expuestas bastaría “para inadmitir el recurso de amparo”, “no resulta inoportuno desarrollar ... con mayor detalle” dicha argumentación. Desde luego no creo que sea en modo alguno inoportuno o improcedente dicho desarrollo; es más, según entiendo ello no debe ser simplemente considerado oportuno, sino que ha de estimarse preciso para dar a la pretensión deducida en el recurso una respuesta motivada y fundada que no represente la simple expresión de un voluntarismo decisorio, puesto que, conforme al sistema establecido por el art. 50 LOTC, es la decisión de inadmitir el recurso la que ha de estar fundamentada, especialmente cuando se adopta tras la audiencia del solicitante de amparo y del Ministerio Fiscal contempladas en el apartado 3 de dicho artículo (dado que la Ley requiere que en tal caso se acuerde “mediante Auto”, es decir, en una resolución motivada).

Y me parece evidente que de la argumentación contenida en el Auto no se desprende la falta de contenido constitucional de la demanda, sino, antes bien, que ésta tiene un contenido que requiere un análisis sobre su fondo para poder adoptar razonadamente un acuerdo estimatorio o desestimatorio de la pretensión deducida en ella. No otra cosa es, en definitiva, lo que entiendo se hace en el Auto. Pero considero que con tal proceder el razonamiento del Tribunal viene a efectuarse en un momento procesal en el que resulta prematuro. Y que la anticipación del enjuiciamiento a efectuar por el Tribunal que así se impone excluye la posible ilustración que para el más completo desarrollo de dicho enjuiciamiento habría sido la obligada consecuencia del cumplimiento de los trámites regulados en los arts. 51 y 52 LOTC si se hubiera seguido el cauce procedimental establecido a efectos de alcanzar una resolución final sobre el fondo de la demanda, tramitación que a mi juicio no resulta correctamente sustituible por la audiencia del solicitante de amparo y del Ministerio Fiscal a que ha dado lugar la apertura del trámite previsto en el art. 50.3 LOTC, puesto que en tal audiencia la cuestión debatida no ha sido otra que la de si la demanda de amparo debía o no ser admitida a trámite.

Por todo lo expuesto considero que el Auto anticipa un análisis del fondo de la demanda de amparo que en rigor corresponde a un momento posterior del proceso; es decir, que debería haberse efectuado tras haber admitido la demanda y haber sido oídas, en la forma y tiempo establecidos por la Ley, las alegaciones adicionales que pudieran haber presentado el recurrente, el Ministerio público y las demás partes eventualmente personadas sobre el fondo del recurso; es decir, sobre la

existencia o no de la vulneración denunciada del derecho fundamental del recurrente a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE).

5. Al no carecer la demanda de amparo manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional debería haberse procedido a admitirla a efectos de resolver sobre su fondo en Sentencia.

Conforme a las consideraciones hasta aquí apuntadas creo que se impone la conclusión de que, al no concurrir en el caso ninguno de los supuestos taxativamente enunciados en el art. 50.1 LOTC [en particular, puesto que es el que sustenta la decisión de inadmitir la demanda de amparo, el reseñado en el subapartado c), la carencia manifiesta de contenido que justifique una decisión del Tribunal Constitucional sobre su fondo], la demanda de amparo debería haber sido admitida a trámite, sin prejuzgar, en modo alguno, cuál habría debido ser el final pronunciamiento, estimatorio o desestimatorio, de la pretensión deducida por el recurrente. Pronunciamiento sobre el fondo de la demanda que, en mi opinión, expresada con el mayor respeto a la contraria sostenida por la mayoría que ha concurrido a la aprobación del Auto respecto del cual se formula este voto particular, tendría que haberse producido en Sentencia.

Firmo este Voto particular en Madrid, a quince de marzo de dos mil seis.

Voto particular que formula el Magistrado don Javier Delgado Barrio respecto del Auto dictado en el recurso de amparo núm. 7703-2005.

Con el respeto que siempre me merecen mis compañeros, creo procedente formular este Voto particular para manifestar mi discrepancia con el mencionado Auto.

1. Llega éste a la conclusión de que el recurso de amparo es inadmisibile por concurrir el supuesto previsto en el art. 50.1 c) LOTC, es decir “que la demanda carezca manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional”.

No comparto esta conclusión.

2. Ya en su fundamento jurídico 2, al exponer su argumentación esencial, el Auto del que discrepo parte de la cita del ATC 135/2004, que inadmitía la impugnación ex art. 161.2 CE que en su día se formuló contra los Acuerdos del Gobierno Vasco y de la Mesa del Parlamento Vasco relativos a la propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, cita inicial esta que se completa después reproduciendo su doctrina en lo fundamental.

Pues bien, destaco ya la fundamental diferencia que separa aquel proceso del presente recurso de amparo, diferencia ésta de terminante relevancia en este momento procesal en el que la cuestión a resolver no es otra que la de admitir o inadmitir el recurso, sin prejuzgar, caso de admisión, el sentido concreto de la futura Sentencia: la impugnación ex art. 161.2 CE provoca inmediatamente la suspensión de la disposición o resolución recurrida, y tal suspensión, referida en el asunto del ATC 135/2004 al desarrollo de una tramitación en un Parlamento elegido democráticamente, hacía necesaria una intensificación del control propio del momento de la admisión; en cambio, en el caso que ahora se examina, un proceso de amparo, no sólo no opera aquella suspensión automática, sino que la que posibilita el art. 56.1 LOTC encuentra obstáculo en la “perturbación grave de los intereses generales”. Es, pues, por consecuencia, claro que en este proceso la intensidad del control en la admisión habrá de ser la ordinaria de lo “manifiesto”, es decir, habrá que atender a si, *prima facie*, el contenido de la demanda tiene o no relevancia constitucional que justifique una decisión sobre el fondo.

3. El contenido de la demanda que da origen a estos autos determina que para decidir sobre ella sea necesario examinar si efectivamente la tramitación ahora en curso en el Congreso de los Diputados puede desembocar en una reforma encubierta de la Constitución, por la vía de una

mutación constitucional —causa—, y si por ello el procedimiento seguido lesiona el derecho de participación —art. 23.2 CE— de los diputados del grupo parlamentario recurrente —efecto.

El mero enunciado de las cuestiones planteadas evidencia “manifiestamente” que justifican una respuesta de fondo por parte de este Tribunal: la cuestión central, propia de un recurso de amparo, es decir, la alegación de la vulneración del derecho fundamental mencionado, se desenvuelve con un trasfondo en el que aparecen puntos nucleares de nuestro ordenamiento jurídico como son, ante todo, la virtualidad efectiva de la Constitución —aunque no sea necesario, después me referiré a la profunda preocupación general que se ha producido a este respecto— y, también, el respeto a las exigencias del proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras.

Si alguna duda hubiera, que creo que no la hay —para mí resulta manifiesto—, respecto de que el contenido de la demanda “justifica” una decisión sobre el fondo, bastaría leer el Auto del que discrepo. Pone éste énfasis en subrayar que “las razones expuestas” en el fundamento jurídico 2 ya “bastarían para inadmitir el recurso”, de suerte que los siete fundamentos restantes son un añadido que “no resulta inoportuno” pero, pese a ello, tiene que reconocer la íntima conexión existente entre el contenido “bastante” y el añadido “no inoportuno”: resulta que éste es desarrollo “con mayor detalle” de aquél y además sigue “la pauta sistemática implícita” en él. Así las cosas, independientemente de que, en la línea de razonamiento del Auto, para su adecuada motivación, el añadido “no inoportuno”, resulta ser, en mi opinión, necesario y, por tanto, procedente, lo que ahora destaco es que en su conjunto es una resolución perfectamente coherente —congruente— con la demanda y en este sentido sirve como síntoma de la relevancia del contenido de ésta. Y, por ello, como decía, su lectura —entidad de las cuestiones tratadas y profundidad de los razonamientos, enraizados en estratos fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico— pone manifiestamente de relieve la “justificación” de una decisión sobre el fondo —el Auto es precisamente una decisión sobre el fondo.

Ciertamente, en la práctica de este Tribunal, las providencias y Autos de inadmisión que venimos dictando en aplicación del art. 50.1 c) LOTC, para explicar que la demanda carece de contenido que justifique una decisión sobre el fondo, desarrollan una motivación que hace de ellos auténticas resoluciones de fondo, pero en este caso concreto, habida cuenta, por un lado, de que el control es el ordinario y no el intensificado del ATC 135/2004 y, por otro, de la indiscutible relevancia de las cuestiones planteadas, a decidir con razonamientos de evidente trascendencia, lo procedente hubiera sido la admisión del recurso.

Con ello su tramitación hubiera alcanzado la plenitud procesal establecida en nuestra Ley, con alegaciones —art. 52 LOTC— de la Mesa del Congreso de los Diputados —de especial relieve en el terreno de un amparo parlamentario— y además la Sentencia se hubiera publicado en el “Boletín Oficial del Estado” —art. 164.1 CE—, lo que no ocurrirá con el Auto del que discrepo:

nuestra Constitución ha impuesto necesariamente para las decisiones más importantes del Tribunal Constitucional —las Sentencias, no los Autos— que tengan aquella publicidad. Y vuelvo otra vez a la lectura del Auto: ¿puede dudarse de la importancia, es decir, de la extraordinaria relevancia constitucional de las cuestiones en él tratadas?

Y es de añadir que sólo mediante una resolución que sea una Sentencia se alcanza la virtualidad necesaria para aplicar correctamente la causa de inadmisión del art. 50.1 d) LOTC —“1. La Sección, por unanimidad de sus miembros, podrá acordar mediante providencia la inadmisión del recurso cuando concurra alguno de los siguientes supuestos: ... d) Que el Tribunal Constitucional hubiera ya desestimado en el fondo un recurso o cuestión de inconstitucionalidad o un recurso de amparo en supuesto sustancialmente igual, señalando, expresamente en la providencia la resolución o resoluciones desestimatorias”—, pues sólo una Sentencia, y no un Auto, puede llegar a un pronunciamiento desestimatorio del recurso y sólo con la publicación de la Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado” se hace viable la pura cita sin reproducción del texto.

De todo ello deriva que con la inadmisión este recurso, en el que tan relevantes cuestiones se plantean, impidiendo la decisión por Sentencia, se han frustrado, por una parte, el designio constitucional de publicidad oficial para las Sentencias y, por otra, la virtualidad inadmisoria de nuestra resolución para el futuro, que es el propósito que inspira el art. 50.1 d) LOTC.

4. Y una última observación.

En el campo del Derecho público, “una página de historia vale más que un libro de lógica”. Pues bien, mi reflexión sobre los casi veintiocho años de la historia de nuestra Constitución, me ha llevado a la conclusión —para mí es una convicción profunda— de que las cosas cuando se hacen ajustándose precisamente a lo querido por la Constitución —“la más sabia de nuestras Constituciones”, elaborada en un momento estelar de la vida del pueblo español— resultan mejor que cuando no es así.

Hoy existe en nuestro entorno social una honda preocupación por las consecuencias que de las reformas estatutarias puedan derivar para la Constitución. Bastará a este respecto recordar que el pasado mes de enero, en su discurso de investidura como Doctor honoris causa por la Universidad de Castilla-la Mancha, un ex-Presidente del Tribunal Constitucional, refiriéndose a nuestra Constitución, aludía a “los intentos de aquéllos que pretenden deshacerla, rompiendo sus conceptos y decisiones fundamentales y vaciándola de contenido por la vía engañosa y subrepticia de la reforma de los Estatutos de Autonomía”.

Así las cosas, reafirmo mi opinión: con la admisión de este recurso de amparo, se hubiera llegado a una Sentencia que hubiera dado respuesta a las relevantes cuestiones aquí planteadas y,

por consecuencia, a la indicada preocupación, precisamente con la publicidad querida por nuestra Constitución.

Y este es mi parecer, del que dejo constancia con el máximo respeto a mis compañeros.

Madrid, a quince de marzo de dos mil seis.

Voto particular que formula el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel respecto del Auto de inadmisión dictado en el recurso de amparo núm. 7703-2005 avocado al Pleno.

1. Ejerciendo la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC manifiesto mi discrepancia con la resolución mayoritariamente aprobada con el deseo de respetar el criterio de mis compañeros a partir de una serie de consideraciones previas que a continuación expongo y que han de ser entendidas, no sólo como manifestación de desacuerdo con los razonamientos que conducen a la decisión de inadmisión del recurso, sino también específicamente como expresión de la sorpresa que técnicamente me produce la determinación jurisdiccional de invocar como justificación del rechazo del meritado recurso el apartado 1 c) del art. 50 LOTC al estimar que “la demanda carece manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional”, dado que, en mi modesta opinión, dicha previsión normativa, de no ser instrumentada en términos diferentes a los que marca su propia redacción está legislativamente diseñada para activarse en supuestos distintos del que ahora ha sido sometido a nuestra consideración.

Por ello me resulta inasumible dicha invocación dado que entiendo que su contenido está reservado para justificar una decisión de rechazo integral afectante al fondo del asunto, mas no cuando —como es opinión generalizada— nos encontramos ante un caso en el que la forma de operar legalmente adquiere modulaciones específicas trascendentes, pues lo que se presenta formalmente como una simple reforma estatutaria en realidad encubre una mutación del texto constitucional.

2. En dicha tesitura, y por más eufemismos que se utilicen para propiciar la anómala maniobra que constituye tan grave atentado a la Carta Magna, muestro mi rechazo no sólo por la elusión de los procedimientos previstos para la reforma de dicho Texto Fundamental sino también por la conformación de una mutación estructural del diseño constituyente fundada en la interesada instrumentación sesgada de determinadas expresiones del referido Texto Constitucional que, como puro resultado del juego de combinaciones políticas, nunca puede servir de cauce ni encontrar acomodo en el seno de un proceso de transformación normativa que, por su alejamiento de los cauces establecidos, consolidará como posibilidad real una reforma constitucional ayuna del soporte legal perfectamente regulado, con los efectos nocivos que una determinación de tal naturaleza necesariamente ha de comportar.

3. Con dichas razones deseo dejar constancia de mi disconformidad con el acuerdo de inadmisión adoptado por la mayoría de mis compañeros para, además dejar a salvo mi

responsabilidad en lo que creo es un incorrecto proceder jurisdiccional que homologa determinaciones políticas soportadas en criterios disolventes de quienes —en contra de las actuales trayectorias de las naciones de nuestro entorno europeo— abanderan experimentos de tinte independentista que fisuran o propician la fractura de España tal como está concebida en el artículo segundo del actual primer texto legal cuando literalmente afirma que la Constitución se “fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”.

4. Valgan, pues, las consideraciones que anteceden como preámbulo de mi anunciado y esencial desacuerdo, el cual —al igual que señala también el Voto discrepante de quien ha sido Ponente de la resolución mayoritariamente aprobada— encuentra acomodo estructural en el antecedente y comentario que en dicho Voto se cita. Tal es la Sentencia de este Tribunal de 226/2004, de 29 de noviembre —que, junto a su apostilla también me veo impelido a reseñar—: “Estamos, por tanto, ante un recurso de amparo promovido por la vía del artículo 42 de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTIC), es decir, como recordamos en la STC 121/1997, de 1 de julio, FJ 3, un procedimiento reservado a ‘los actos y decisiones sin valor de Ley’ emanados de las Cámaras, de naturaleza típicamente parlamentaria y que, por ser expresión ad intra de su autonomía como órganos constitucionales, resultan ‘excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto de los ordinarios como de este Tribunal’, a no ser que afecten a un derecho o libertad susceptible de protección a través del recurso de amparo (art. 53.2 CE), en cuyo caso ‘sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los interna corporis acta’ correspondiendo su examen a este Tribunal (por todas, STC 118/1988, FJ 2). Si en aquél caso admitimos el recurso de amparo para examinar en plenitud si se había transgredido un procedimiento parlamentario, que afectaba al funcionamiento de una comisión de investigación, por la posible lesión del derecho de una minoría, no es comprensible seguir en este caso el criterio contrario, cuando lo que está en duda es si la trasgresión procedimental afecta a los mecanismos establecidos en la propia Constitución para su reforma”.

5. Por otra parte, ante lo precedentemente expuesto ha de quedar meridianamente claro que el único alcance que yo asigno al trance de admisión del recurso es el propio de dicho trámite, mas no el de suspender la continuación del curso parlamentario una vez iniciado, dado que desconociendo el resultado final del debate, no puedo asumir en sus términos integrales la propuesta recurrente, salvo que asuma —que no lo hago— la homologación de un acto de interferencia en un proceso legislativo ya abierto. Por ello entiendo que no debemos rebasar el ámbito de una mera decisión de garantía ante una postulación formulada en tiempo y forma en la que la respuesta del

Tribunal en este momento no debe suspender la tramitación legislativa —tal como permite el art. 56 LOTC— de suerte que no puede ser tachada de incoherente una determinación de mera admisión del recurso, dado que en dicho estadio la intensidad de nuestro control no ha de contener elemento alguno que permita interferir en la tarea de quienes forman parte del Poder Legislativo, por más que sean tangibles los designios reformistas de la Constitución. Tiempo habrá de analizarlos y decidir sobre su resultado.

Por ello, al igual que no me parece justificado un acuerdo de este Tribunal con mayor trascendencia que la pura admisión a trámite del recurso —reservando su jurisdicción decisoria sobre el fondo para el momento posterior a la terminación integral de todo el proceso legislativo y a la vista del texto definitivamente aprobado— sí me resulta razonable una decisión de admisión cuando, como en este supuesto y según mi criterio, se detecta apriorísticamente que el alcance —inaceptable para mí— de la tesis en que se funda la inadmisión ha de ser la ausencia de contenido constitucional, dado que nos encontramos claramente ante una llamada “reforma estatutaria” encubridora de la realidad de una mutación constitucional, eliminando, por ello, la prematuridad que algunos atribuyen a la simple admisión a trámite del recurso cuestionado, dado que si los procedimientos también pueden alterar derechos fundamentales no me resulta congruente adoptar una decisión de inadmisión en semejante supuesto.

6. En definitiva, centrándonos ya en el núcleo de la cuestión a decidir y, frente a los argumentos ofrecidos por la Mesa del Congreso de los Diputados para admitir a trámite la denominada “propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña de acuerdo con el art. 31.1.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados”, debemos sistematizar —asumiéndolos— los siguientes extremos que conforman los argumentos de los demandantes de amparo:

a) El amparo se interpone de conformidad con el art. 42 LOTC frente a una decisión sin valor de ley (Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados).

b) El amparo se interpone por el Portavoz del grupo parlamentario popular que como representante del grupo tiene legitimación para interponerlo en defensa del ius in officium de sus Diputados (SSTC 64/2002 y 177/2002), en cuyo núcleo se encuentra el ejercicio de la función legislativa (art. 23 CE).

c) El derecho del art. 23 CE es de configuración legal y viene regulado por el Reglamento parlamentario.

d) El Reglamento del Congreso de los Diputados establece un procedimiento determinado para tramitar las reformas de la Constitución (arts. 146 y 147) tal y como en esta se especifica (arts. 166, 167 y 168), diferente al establecido para la reforma de los Estatutos de Autonomía (arts. 136 a 145 del Reglamento del Congreso de los Diputados).

e) En la calificación y admisión o inadmisión a trámite de la propuesta de reforma del Estatuto nada impide a la Mesa que el control se extienda más allá de la estricta verificación de los requisitos formales, si la iniciativa viene materialmente limitada por la propia Constitución.

f) La propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña es manifiestamente contraria a la Constitución y constituye una propuesta de reforma de la Carta Magna.

g) Los acuerdos de la Mesa del Congreso han lesionado el derecho de los Diputados del grupo parlamentario popular, al calificar arbitrariamente la propuesta de “Reforma de Estatuto” y no de “Nuevo Estatuto”, y al admitir a trámite “por un procedimiento legal distinto del que corresponde —pues de manera patente no es una reforma legal sino una reforma constitucional—; de esa manera han perjudicado la intervención en la tramitación parlamentaria con su voto de los Diputados populares pues han introducido el proyecto en una tramitación que exige menores mayorías que las requeridas para una reforma constitucional en la cual sí hubiera sido necesario el voto de dicho grupo e incluso la consulta directa a los ciudadanos, pues afecta al título I de la Constitución española.

7. En su consecuencia y con el soporte de lo precedentemente expuesto, considero que los acuerdos de la Mesa del Congreso son recurribles en amparo.

Así, frente a la argumentación que pudiera apoyarse en el Auto de este Tribunal 135/2004, de 20 de abril, referido a la reforma del Estatuto vasco, se opone esencialmente la distinta delimitación del caso sometido ahora a nuestra consideración.

Lo interpuesto ahora es un recurso de amparo. Quienes lo plantean son los propios parlamentarios y lo que alegan es que, con los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados, se ha lesionado su derecho al *ius in officium*. Por consiguiente, en este caso, quienes demandan amparo frente a dichos Acuerdos son, según este Tribunal Constitucional, los únicos sujetos legitimados para participar en el procedimiento e invocar la lesión de sus derechos fundamentales producida precisamente *ad intra* en aquel procedimiento. De ahí que los argumentos empleados para resolver el caso del Estatuto vasco (ATC 135/2004) nada tienen que ver con el presente. Eso sí, algunas de las consideraciones vertidas en dicho Auto (FJ 8) sirven claramente para demostrar que, en el caso del Estatuto catalán, los Acuerdos son objeto idóneo y quienes interponen el recurso de amparo están plenamente legitimados para hacerlo.

Estamos, por tanto, ante una cuestión que no obstante su carácter formal —el procedimiento a seguir— de no cumplirse afecta a los derechos fundamentales de los Diputados recurrentes y, además, en esta ocasión, también de los ciudadanos conforme a las mayorías que establecen los arts. 167 y 168 CE, pues, mientras que la tramitación de una reforma de la Constitución (arts. 166 a 169 CE, en este supuesto art. 168) necesariamente exige mayoría de dos tercios de cada Cámara,

disolución, otra vez mayoría de dos tercios y finalmente referéndum, la reforma de un Estatuto de Autonomía requiere únicamente la aprobación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica (arts. 147.3 CE y 81 CE), o sea por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

Por todo ello, si la Mesa sigue el procedimiento establecido para la reforma de los Estatutos y además no explica las razones que tiene para hacerlo, sino que elude examinarlas con el pretexto de que solo puede revisar los requisitos formales (como si el procedimiento a seguir no fuera un requisito formal), estimo que, a efectos del trámite de admisión de esta demanda de amparo, se podría estar vulnerando irremediabilmente el principio de legalidad constitucional al que alude la STC 48/2003, de 12 de marzo (FJ 7).

En definitiva, cuando un proyecto pretende de facto manifiestamente y en su propio texto rebasar la Constitución y cambiarla en materias esenciales y medulares (como son el título preliminar y el título I), se encuentra sin duda limitado por la misma Carta Magna y de ahí que en tales casos la Mesa pueda y deba considerarlo un proyecto de reforma de la Constitución y no de una Ley. Tal es el sentido en el que han de interpretarse las Sentencias 124/1995; 38/1999, FJ 3; 107/2001, FJ 3.b; 203/2001, FJ 3; 177/2002, FJ 3; 40/2003, FJ 2; y 208/2003 de este Tribunal.

8. En su consecuencia, y como síntesis de todo lo anteriormente expuesto, se desprenden las siguientes conclusiones:

a) Que la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña es en realidad la presentación de un Nuevo Estatuto y constituye esencialmente una encubierta propuesta de reforma de la Constitución.

b) Que la Mesa del Congreso de los Diputados pudo y debió —para no lesionar derechos fundamentales—, entrar a limine, a comprobar tal circunstancia con el objeto de calificar la propuesta conforme a su verdadera naturaleza y, una vez examinada, acordar lo procedente, esto es su admisión o inadmisión y no, por el contrario, tramitarla según el procedimiento elegido por sus promotores.

c) Que la Mesa, al calificar la propuesta y admitirla a trámite por un procedimiento manifiestamente inadecuado y limitado a comprobar los requisitos formales de la misma, ha podido lesionar los derechos de los Diputados recurrentes al ejercicio de su función legislativa parlamentaria (art. 23.2 CE).

d) Que, en consecuencia, y a los solos efectos del trámite de admisión, la demanda de amparo no aparece de manera manifiesta como carente de contenido constitucional y, por lo tanto, procede admitirla a trámite.

Queda así formulado mi Voto particular en los términos y con el alcance que en el contexto precedente le asigno, el cual firmo en

Madrid, a quince de marzo de dos mil seis.

Voto particular que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez respecto del Auto de 15 de marzo de 2006, que inadmite a trámite el recurso de amparo avocado al Pleno núm. 7703-2005, sobre calificación y admisión a trámite de la proposición de ley calificada como de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

1. Disiento del fallo y de la fundamentación del Auto de la mayoría. El recurso de amparo debió ser admitido a trámite. Así lo requería la doctrina de este Tribunal y así lo reclamaba la trascendencia de la cuestión que se plantea en él, para asegurar la primacía efectiva de la Constitución de 1978 en nuestro ordenamiento jurídico.

Manifiesto ante todo, como es mi costumbre, el máximo respeto al criterio de mis compañeros del Pleno, que siempre pondero con la máxima atención. No obstante, en ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC, creo obligado afirmar que el alegato de este recurso de amparo es el más importante que se ha formulado a este Tribunal en toda su historia y que, como defendí para su avocación al Pleno y en las deliberaciones del mismo, el planteamiento de los recurrentes tiene consistencia y merecía una respuesta mediante Sentencia de fondo por parte del Tribunal Constitucional.

2. Mi posición personal resultó minoritaria en el Pleno. Expuesta sintéticamente fue la siguiente:

El amparo del grupo parlamentario recurrente tiene contenido porque se queja únicamente del procedimiento de reforma de Estatuto que ha adoptado la Mesa del Congreso de los Diputados. Los Acuerdos de la Mesa impugnados en amparo son nulos porque el procedimiento por el que optan es ilegal (ya que va en contra de la “reserva de Reglamento”, que es la única norma que cumple la condición de “ley”, en su ámbito parlamentario propio, a efectos del art. 23.2 CE) inconstitucional (ya que desarrolla por una norma de grado ínfimo una materia exquisitamente constitucional) y, simplemente por este hecho, lesivos del derecho fundamental del art. 23.2 CE que invoca el grupo parlamentario popular (cfr., por todas, SSTC idénticas 226/2004 y 227/2004, de 29 de noviembre, FFJJ 2 y fallo).

Era obligado, en consecuencia, admitir a trámite el recurso de amparo, lo que debimos hacer con agilidad. Ya en trámite de Sentencia, que también se podía y debía haber dictado en forma muy ágil —dada la petición de medidas cautelares planteada— era obligado ordenar que se respetase a los recurrentes (un grupo parlamentario que dispone de 148 Diputados de entre los 350 que integran el Congreso de los Diputados) un procedimiento parlamentario regido por norma “con valor de Ley” (a lo que tienen derecho ex art. 23.2 CE) no siendo descabellada la pretensión de que se les

garantizase, en las circunstancias singulares que alegan, el quórum de consenso que se requiere para la reforma constitucional.

Es improcedente utilizar argumentos de fondo en un recurso de amparo que se inadmite a trámite por falta manifiesta de contenido, pero el Auto mayoritario efectúa consideraciones de este tenor, como tildar de imposible la pretensión que se formula (sic en FJ 7). Por ello razono también sobre el fondo para afirmar que la pretensión debió ser acogida, al menos en parte. Si el procedimiento parlamentario adoptado es nulo e improcedente, como voy a demostrar, algún procedimiento alternativo debía adoptar el Congreso para restablecer el derecho de los recurrentes a la legalidad parlamentaria, en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). Pues bien, declarar en Sentencia que en ese nuevo procedimiento parlamentario el acuerdo que se fraguase debería respetar, por analogía, una mayoría idéntica o similar a la de la reforma constitucional —tal vez en el marco de un análisis analógico profundo del art. 140 del Reglamento del Congreso (en adelante, RCD), sin perjuicio de la formalización última de la propuesta en ley orgánica— puede parecer imposible en una aproximación superficial, pero tiene apoyo en la lógica del llamado consenso constitucional, que ha presidido nuestra democracia en asuntos de Estado desde la misma Transición.

3. En complemento de esta exposición debo indicar que un enfoque correcto de la cuestión que plantean los recurrentes hace necesario un breve análisis previo del planteamiento del Auto de la mayoría.

Los solicitantes de amparo no piden en ninguno de sus escritos que se declare inconstitucional la propuesta de Estatuto de Cataluña (como parece desprenderse de los FFJJ 2, 3 ó 9) ni, menos aún, que dicha propuesta se tramite por la vía de la disposición transitoria segunda y el artículo 151.2 CE (en contra de lo que se afirma en el inicio del FJ 8).

Por eso no es pertinente el reproche que se les dirige en el fundamento jurídico 2 del Auto cuando se dice que “lo que no cabe es convertir el recurso de amparo en recurso abstracto y menos en relación a proyectos normativos”, o cuando se subraya que las argumentaciones de la demanda sobre la colisión con la Constitución de la propuesta de Estatuto de Cataluña no corresponde a la tutela de un derecho fundamental “sino a un eventual recurso de inconstitucionalidad cuyo cauce está abierto cuando llegue el momento del mismo” (sic en FJ 2). Creo que el planteamiento de los recurrentes es correcto y muy preciso cuando avisa literalmente que: “Cabe advertir con carácter previo que el recurso que se plantea no es de inconstitucionalidad sino de amparo por lesión del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 de la Constitución. En consecuencia, no procede en este trámite el examen exhaustivo de los diferentes preceptos de la propuesta de reforma sino de las líneas básicas del contenido de esta iniciativa en apoyo de nuestra afirmación de que trata de una

reforma constitucional encubierta, que, por tanto, debe tramitarse conforme al procedimiento previsto para la reforma constitucional” (sic, en FJ III de la demanda de amparo).

El Auto de la mayoría insiste, no obstante, en demostrar reiterativamente que no se debe confundir el recurso de inconstitucionalidad con el recurso de amparo. Se repiten por ello, en un extenso fundamento jurídico 3, los razonamientos que llevaron a rechazar la admisión a trámite de la impugnación de la propuesta de reforma del Estatuto del País Vasco, conocida como plan Ibarretxe, en el ATC 135/2004, de 20 de abril. En el fundamento final (FJ 9) se vuelve a enseñar, todavía, que bajo la cobertura de un recurso de amparo lo que realmente se pretende en el fondo desvirtuándose nuestro proceso de amparo, es que este Tribunal ejerza una competencia de control previo de constitucionalidad sobre proyectos de normas que de ninguna manera tiene o, en fin, a subrayar que este Tribunal tiene que velar porque no se desvirtúe la naturaleza y contenido de los procesos constitucionales que nos están atribuidos.

Este planteamiento no se corresponde con lo que se pide en la demanda y dificulta la comprensión real del problema suscitado en este proceso de amparo.

4. Es cierto que todos los procesos constitucionales tienen sus límites. El control (propio de la *Staatsgerichtbarkeit*) del artículo 161.2 CE, dio lugar, si bien con múltiples Votos particulares, al ATC 135/2004, en el plan Ibarretxe, y también, por cierto, al, tampoco unánime, ATC 221/2005, de 24 de mayo, no citado en la resolución mayoritaria. Ese tipo de control, propio de un Estado compuesto como el Estado de las Autonomías, nada tiene que ver con el mecanismo de protección de derechos fundamentales en el recurso de amparo. Pero, precisamente por ello, las reflexiones que se vierten en fundamento jurídico 3 del Auto de la mayoría desenfocan, dicho sea con el máximo respeto, la correcta resolución de este proceso. No se ha planteado en este recurso una cuestión material de constitucionalidad o inconstitucionalidad de normas —ya sean actuales ya fueren futuras— sino sólo si se ha violado o no al grupo parlamentario del Congreso que recurre en amparo el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE). Y ello al adoptar la Mesa del Congreso de los Diputados un procedimiento parlamentario que los recurrentes creen inaplicable al supuesto de un Estatuto totalmente nuevo, como es el que da origen a este amparo. Es esa la pretensión inequívoca que se fundamenta en la demanda y se concreta con claridad en el suplico del recurso de amparo y a esa cuestión hay que ceñirse procesalmente, so pena de desvirtuar a la inversa la naturaleza y contenido de nuestros procesos constitucionales.

5. Centrado así el problema, puede formularse la pregunta esencial de si los Acuerdos de la Mesa han vulnerado o no a los recurrentes el derecho fundamental invocado (del art. 23.2 CE).

Esta queja de amparo cobra relieve al sostener (fundamento jurídico IV de la demanda) que los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados impugnados en amparo han vulnerado el Reglamento de la Cámara cuando califican y entienden procedente utilizar el procedimiento de reforma estatutaria para la proposición de un Estatuto para Cataluña que es enteramente nuevo y que modifica aspectos sustanciales de nuestra Norma Fundamental, y que la infracción de las normas que disciplinan el procedimiento lesiona el derecho fundamental de participación de los Diputados del grupo parlamentario popular a intervenir en el procedimiento parlamentario (art. 23.2 CE).

El contenido constitucional del recurso se destaca con nitidez si reparamos en que la propuesta de Estatuto de Autonomía que da origen a la queja de amparo se va a tramitar en el Congreso de los Diputados con el procedimiento parlamentario establecido en el apartado II de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993. Para una doctrina muy consolidada de este Tribunal Constitucional una simple Resolución del Presidente del Congreso resulta manifiestamente insuficiente, e irregular desde el punto de vista constitucional, para regular una cuestión del calado de la que aquí se plantea, al estar reservada constitucionalmente al Reglamento de la Cámara. Estas Resoluciones del Presidente se dictan (ex art. 32.2 RCD) para interpretar el Reglamento del Congreso en los casos de duda y para suplirlo en los de omisión, y necesitan sólo el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces cuando sean de carácter general.

Ni los artículos 147.3 y 152.2 de la Constitución ni los del vigente Estatuto de Cataluña alcanzan a regular el procedimiento parlamentario interno, por así decirlo, que se ha de seguir dentro del Congreso de los Diputados para la modificación de los Estatutos de Autonomía aprobados por el artículo 151.2 CE. Tampoco existe norma alguna en el Reglamento del Congreso que discipline dicho procedimiento parlamentario. En tal estado de cosas es cuando surge la repetida Resolución de la Presidencia de 16 de marzo de 1993, que regula el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía. Pero tal Resolución no es idónea para la regulación que contiene por la simple y conocida razón de que, aunque haya sido dictada con vocación de permanencia, no respeta la “reserva de Reglamento parlamentario”, que viene afirmando en forma constante la doctrina del Tribunal, desde la STC de Pleno 119/1990, de 21 de junio (FJ 5), a las recientes y citadas SSTC 226/2004 y 227/2004, en las que se llegó a afirmar, con mi único Voto particular en contra, que “de lagunas” —que pudieran cubrir estas resoluciones interpretativas y supletorias de los Reglamentos— “sólo puede hablarse, en sentido propio, por relación a las funciones de interpretación y aplicación de normas sobre cuyo contenido no puede disponer creativamente el intérprete” (FFJJ 5 de ambas Sentencias).

El reciente informe del Consejo de Estado en Pleno, de 16 de febrero de 2006, sobre modificaciones de la Constitución española, no ha dejado de llamar la atención sobre la manifiesta insuficiencia de rango y las dudas de constitucionalidad que suscita esta Resolución (IV, 5.5.1)

La insuficiencia de la misma resulta más patente, si cabe, desde la perspectiva de la queja concreta que se plantea en este recurso de amparo. Y es que no se discute en él su impertinencia e insuficiencia para los procesos normales de reforma estatutaria sino su inaplicabilidad a un caso como el presente en el que “no” se reforma el Estatuto de Cataluña preexistente, sino que “se propone uno enteramente nuevo” con “abrogación” del anterior. Y necesario será reconocer que ni la Constitución, ni el Estatuto de Cataluña, ni el Reglamento del Congreso ni, aún, la misma Resolución que nos ocupa contemplan, ni de lejos, esa posibilidad. En definitiva: hay propuesta de Estatuto pero no hay —y esa es la queja a la que había que responder— procedimiento parlamentario alguno para tramitarla, lo que vulnera en forma patente el derecho fundamental del art. 23.2 CE que se invoca.

Como recordaba recientemente, por todas, el fundamento jurídico 2 de las SSTC 226/2004 y 227/2004, con cita de jurisprudencia anterior, “aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas ultra vires, lejos de suplir o interpretar el Reglamento manifiestamente innoven ... sus contenidos implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria sino también una vulneración del citado derecho fundamental.”

La inadmisión de la demanda por la causa del art. 50.1 c) LOTC, es decir “por carencia manifiesta de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional” produce en este caso, dicho sea con el máximo respeto, una situación de perplejidad.

6. Las respuestas que ofrece el Auto mayoritario a esta cuestión crucial sólo se desarrollan propiamente en el fundamento jurídico 8. No es fácil analizar este fundamento jurídico que mezcla, en forma casi inextricable, dos respuestas que conviene analizar con cuidado y que, desde luego, no enervan la conclusión a la que acabo de llegar:

a) La mayor parte del fundamento jurídico 8 consiste en una transcripción, debidamente entrecomillada, de todo el fundamento jurídico 3 de dos Autos de Sección, idénticos, 44/2005 y 45/2005, ambos de 31 de enero, procedentes de las Secciones Primera y Cuarta de este Tribunal. Los casos resueltos en aquellos Autos difieren claramente del resuelto aquí y la doctrina de los mismos —en la muy limitada medida en que simples Autos de Sección pueden establecer doctrina de este Tribunal Constitucional— se ciñe, por los Autos mismos, a los casos concretos que resolvieron. Por ello la transcripción que se contiene en el fundamento jurídico 8 resulta carente de

relieve para este caso. También lo es el antepenúltimo párrafo del fundamento jurídico 7, que transcribe parcialmente parte del fundamento jurídico 7 de dichos Autos de Sección.

b) El resto del fundamento jurídico 8 del Auto mayoritario da respuesta a la queja esencial del recurso: Que la propuesta de Estatuto de Cataluña es un Estatuto totalmente nuevo y no una reforma del Estatuto vigente. No existe precedente alguno que resuelva tal cuestión, enteramente nueva en la jurisprudencia de este Tribunal. El Auto de que discrepo la rechaza en forma muy escueta mediante un párrafo de cinco líneas, ciertamente breve en la economía de un Auto de moderada extensión.

En su conjunto, las dos cuestiones se tratan de forma tal que parecen reducidas a una sola, que sería la que se considera amparada por nuestros precedentes. Voy a tratarlas por separado.

7. Los fundamentos jurídicos 8 y 9 del Auto aseveran, respecto de la primera cuestión enunciada, que “es evidente que la iniciativa ejercitada consiste en la reforma del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña y que para la elaboración de la propuesta de reforma presentada en el Congreso de los Diputados se ha seguido el procedimiento constitucional y estatutariamente seguido al efecto”.

Para demostrarlo, invocan, como único precedente de autoridad, la doctrina de los citados Autos de Sección 44/2005 y 45/2005. Se lleva la cita de esos dos Autos de Sección al fundamento jurídico 9, párrafo último —a modo de razón de decidir— y al penúltimo párrafo del fundamento jurídico 2 en el que se afirma rápidamente que “el derecho del grupo recurrente” a participar en el debate de las normas en condiciones de igualdad “no resulta afectada por el procedimiento determinado por la Mesa, como tuvimos ocasión de indicar en los AATC 44/2005 y 45/2005”.

No me parece suficiente el razonamiento. Los Autos de Sección 44/2005 y 45/2005 matizan hasta tres veces, con exquisito cuidado, que resuelven un caso muy concreto, al que ciñen su doctrina. Dicen, así: a) Que la repetida Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 no vulnera los arts. 137 a 144 del Reglamento del citado Congreso “en respuesta al específico planteamiento de la demanda de amparo” (sic en FJ 4); b) que “la citada Resolución [de la Presidencia del Congreso] en el concreto extremo debatido en este recurso de amparo ni modifica, ni contraviene ni vulnera en lo que ahora interesa el contenido del Reglamento de la Cámara que regula la reforma de los Estatutos de Autonomía” (sic en FJ 5); y, c) que no lo hace “en los concretos aspectos impugnados en este recurso de amparo a los que hemos de ceñirnos” (sic en el mismo FJ 4).

Entiendo por ello que la remisión a esta doctrina de los fundamentos jurídicos 2 y, sobre todo, 9 debería haber sido razonada con mayor amplitud, máxime en un asunto de este calado.

Resulta, además, que lo que se discutía en los recursos de amparo que se resolvieron en tales resoluciones era únicamente (cfr. el Antecedente de hecho 3 de los AATCC 44/2005 y 45/2005) la procedencia o improcedencia del trámite de “toma en consideración” indispensable en toda proposición de Ley y previsto expresamente en el art. 126 RCD de forma general, pero no específicamente para la reforma de los Estatutos de Autonomía. Los recurrentes sostenían que el procedimiento del artículo 151.2 CE era esencialmente paccionado y querían que se pasase directamente a la negociación entre la delegación del Parlamento Vasco que proponía la reforma del Estatuto de Autonomía y la Comisión Constitucional del Congreso. Puede parecer lógico —al menos para la posición flexible que formulé en mis Votos particulares a las SSTC 226/2004 y 227/2004— considerar que las Resoluciones de la Presidencia de la Cámara pueden suplir, en casos como éste de duda u omisión, las lagunas del Reglamento parlamentario innovándolo con normas nuevas, incluso —al menos en mi opinión minoritaria— con “valor de Ley”, que establezcan el trámite de toma en consideración en procedimientos en los que no está previsto expresamente, pero nada más. Ahí termina la doctrina de los AATC 44/2005 y 45/2005.

Hay que precisar, por último, que el primer párrafo del fundamento jurídico 8 parece indicar que los recurrentes también piden, en el caso que ahora resolvemos, que la propuesta de Estatuto de Autonomía de Cataluña se tramite directamente —al considerarlo Estatuto nuevo— por el procedimiento paccionado del art. 151.2 CE y arts. 137 y siguientes del RCD. Indicación importante porque es ésta, como acabo de decir, la primera cuestión que se resolvió en los AATC 44/2005 y 45/2005. Es claro, sin embargo, que una posición semejante sería claramente contradictoria con la pretensión de los recurrentes de que se siga el procedimiento de reforma constitucional, y haría perder consistencia a la demanda de amparo. Si se lee con atención la demanda se observa que los recurrentes no formulan, a mi juicio, tal petición. Lo que alegan es que si se aplicase el procedimiento citado del art. 151.2 CE, y concordantes del RCD, a casos de Estatutos “nuevos”, como el que origina su queja, el Parlamento de Cataluña carecería de competencia o legitimación para formular esa propuesta de Estatuto, por la sencilla razón de que ésta correspondería —dicen— al conjunto de los Diputados y Senadores de las cuatro provincias catalanas. En otras palabras: no habría Estatuto y tampoco haría falta procedimiento

8. En el mismo fundamento jurídico 8 del Auto de la mayoría se rechaza el argumento de que la propuesta de Estatuto de Cataluña es un Estatuto totalmente nuevo y no una reforma del Estatuto vigente. Se afirma que la reforma de una norma (más rectamente, de un cuerpo de ellas, como es el Estatuto vigente) no deja de ser tal por el hecho de ser reforma total y no parcial. El único argumento en que se apoya este aserto es el de que “la propia Constitución, bajo el título X denominado ‘De la reforma constitucional’, incluye el supuesto (art. 168.1) de su revisión total”.

La estructura, la técnica y la terminología de nuestra Norma Fundamental puede servir de guía y ejemplo para el resto del ordenamiento jurídico, como ha acontecido históricamente con el Código civil, lo que apoya la pertinencia de este argumento. Sin embargo, dicho sea con todo respeto, el mismo fortalece más que debilita la tesis de los solicitantes de amparo. No puede dejar de señalarse que la Norma Fundamental llama “revisión total” lo que el Auto mayoritario quiere denominar “reforma total” ni, menos aún, el hecho incontrovertible de que la Constitución misma escapa, en el trance de su revisión total, de las manos del legislador ordinario, que no es omnipotente en nuestro ordenamiento constitucional.

En efecto, al igual que en nuestra Segunda República (el famoso “doble obstáculo” de don Niceto Alcalá-Zamora), las Cortes ordinarias que aprueben una revisión total decretan automáticamente, al decir de don Niceto, su propia muerte (ex art. 168.1 CE in fine) eligiendo el pueblo español, en quien reside la soberanía nacional (art. 1.2 CE), en unas elecciones constituyentes, nuevas Cámaras que, como auténtica Asamblea Constituyente, “deberán proceder al estudio del nuevo texto constitucional” (tal y como reza literalmente el art. 168.2 de nuestra Carta Magna de 1978). Parece, por ello, que el recurso a la estructura y terminología de nuestra Constitución hubiera proporcionado a los recurrentes un apoyo más para la tesis de diferenciar las reformas no totales del Estatuto de Cataluña del supuesto en el que, como en el caso de autos, se presenta un Estatuto *ex novo*. Y todo ello porque la “Constitución nueva” o “el nuevo texto constitucional” (según reza el art. 168.2 CE) es cualitativamente distinta de la simple “reforma parcial” de la Constitución, al confiarse a las manos de una Asamblea Constituyente.

9. La insuficiencia constitucional del procedimiento parlamentario impugnado —con los consiguientes efectos sobre la pertinente admisibilidad a trámite del recurso— nos conduce al momento de fondo que debió resolver una Sentencia. Sin embargo el amparo no se ha tramitado procesalmente ante este Tribunal (arts. 51 y 52 LOTC) y no se han debatido en profundidad las alegaciones de las partes, por lo que difícilmente puede considerarse correcto entrar en consideraciones ulteriores.

Creo obligado completar, no obstante, la exposición de la queja de amparo que se contiene en el fundamento jurídico 1 del Auto de la mayoría, para subrayar que los recurrentes sostienen fundadamente, en la demanda, que la propuesta de un Estatuto nuevo para Cataluña extralimita, de forma consciente y deliberada, el ámbito propio de las iniciativas de reforma de los Estatutos de Autonomía, para convertirse en una iniciativa de reforma constitucional encubierta. Creen que el procedimiento acordado produciría “la desnaturalización o falseamiento de una Constitución, la de 1978, a través de una Ley orgánica de aprobación del Estatuto de Autonomía para una Comunidad Autónoma convertida en ‘nación’ o en ‘entidad o realidad o comunidad nacional’ ... y que la

Constitución ‘subsistirá pero no en su totalidad o integridad y tampoco en su vigencia en todo el territorio’. Alegan, en fin, que “la mutación constitucional nos conduce a una demolición sofisticada, a espaldas del poder constituyente derivado o poder de reforma constitucional” (sic). Por ello piden, en el suplico de su recurso, que anulemos los Acuerdos de la Mesa del Congreso de 18 y 25 de octubre de 2005 y que ordenemos que se tramite la proposición de establecimiento de ese nuevo Estatuto por el procedimiento previsto para la reforma de la Constitución.

10. Esta queja es la de mayor enjundia que se puede formular a un Tribunal Constitucional.

El artículo 151.2 CE contemplaba la redacción de los Estatutos de Autonomía en el escenario de un Estado unitario centralizado de tradición secular, muy distinto a la experiencia federo-regional del “Estado compuesto de las Autonomías” que hemos desarrollado en este cuarto de siglo.

En ese escenario de 1979, la garantía de la Constitución ofrecía a este Tribunal Constitucional, todavía, el control del recurso previo de inconstitucionalidad, por el que conocíamos, conforme a la Ley orgánica 2/1979, de recursos contra proyectos de Estatutos nuevos de Autonomía, como el que ahora nos ocupa. He escrito —no para este caso sino hace ya años, y en sede científica— que la abolición de este control constitucional previo (aunque luego fuera confirmada por la STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 3) ha sido un factor negativo para las garantías de nuestra Constitución de 1978. La razón, en la que también abunda recientemente el informe del Consejo de Estado en Pleno que he citado antes (loc. cit.), es simple: El texto de nuestra Constitución se limita a establecer un “derecho a la autonomía” muy flexible para quien la solicite a través de los cauces procedimentales más variados sin fijar en forma clara la organización de las Comunidades Autónomas ni sus techos competenciales. Abre así un proceso federo-regional en el que es necesario marcar con precisión los límites constitucionales del proceso autonómico.

Estos límites existen, sin duda, en nuestra Norma Fundamental. El artículo 145.1 CE, al prohibir cualquier alteración desleal, insolidaria o unilateral del equilibrio político nacional sitúa en sus justos términos ese “derecho a la autonomía”, en la medida en que, en una organización global, como es el Estado, una iniciativa individual no puede alterar el political balance del conjunto. Este argumento justifica la necesidad de un consenso muy amplio, que no es ajeno a nuestra Constitución, ya que ha acompañado su funcionamiento real en los veinticinco años de su historia.

Sostienen los recurrentes que, al recurrir al mecanismo de la reforma de un Estatuto de Autonomía, que sólo requiere la formalización de la aprobación mediante la mayoría absoluta de la Ley orgánica (art. 147.3 CE), se puede prescindir formalmente de ese consenso (y se quejan precisamente de no participar en él) con la consecuencia de que se podría subvertir irreversiblemente el orden constitucional democrático, en la medida en que un Estatuto de

Autonomía, una vez aprobado, formará parte del bloque de la constitucionalidad y no podrá modificarse por una Ley orgánica posterior (ex art. 152.2 CE).

El Auto mayoritario no comparte la realidad de ese riesgo. Recuerda, siempre en el terreno del formalismo, el obvio principio de jerarquía normativa, que subordina los Estatutos a la Constitución (FJ 7 in fine), en caso de que se aprobase y se sometiese a referéndum un Estatuto de autonomía inconstitucional, quedando siempre a salvo —se indica— la posible intervención de garantía de este Tribunal, a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad planteados en forma oportuna.

La experiencia muestra, no obstante, que el formalismo de la Escuela de Viena no ha jugado siempre en la dinámica de procesos federales, como enseña la doctrina de los States' rights (que me recuerda la categoría de nuestros “derechos históricos”) en la historia del federalismo norteamericano. Nuestra propia experiencia, en los supuestos de las denominadas “cláusulas subrogatorias” en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE), muestra que se han recortado importantes competencias exclusivas del Estado, pese al texto inequívoco de la Constitución, cuando una jurisprudencia —que no comparto— se orientó en el sentido de preferir cláusulas de dudosa constitucionalidad en los Estatutos de Autonomía al propio texto constitucional, optando por armonizar la Constitución a los Estatutos, antes de intentar una interpretación de la Carta Magna que acomodase éstos a aquélla y abocase a su declaración de inconstitucionalidad (Así, expresamente, STC 156/1990, de 29 de marzo, FJ 5; FFJJ 6 y 7).

Nuestro modelo de Estado de las Autonomías tiene, en fin, un segundo límite proclamado en el artículo 2 de la Norma Fundamental, que afirma el principio de indisoluble unidad de la Nación española, Patria común e indivisible de todos los españoles. Desde nuestras primeras Sentencias (por todas, STC 4/1981, de 2 de febrero) se ha destacado el carácter esencial de este principio, que se garantiza en el art. 2 CE. El artículo 2 CE contiene, a mi juicio, la clave de la bóveda de todo nuestro edificio institucional. En efecto, el Estado de las Autonomías es la bóveda institucional de nuestra democracia. En ella el todo sostiene a cada una de las partes, cada una de las partes sostiene al todo y, con cada una de las partes, se sostiene o cae el todo. La pieza clave de la bóveda es el principio constitucional de unidad de la Nación española, en el que se fundamenta la Constitución.

Era necesaria una Sentencia en la que nos pronunciásemos sobre estas cuestiones, cumpliendo la función esencial para la que se crea un órgano de la naturaleza de este Tribunal Constitucional: la de proporcionar estabilidad y seguridad jurídica en estos delicados procesos.

Expreso por ello mi disentimiento en este Voto particular, en el que reitero mi máximo respeto al criterio contrario de la mayoría del Pleno

Madrid, a quince de marzo de dos mil seis.

Voto particular que formula el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas respecto del Auto de inadmisión dictado en el recurso de amparo núm. 7703-2005, avocado al Pleno.

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 LOTC y con pleno respeto a la opinión de la mayoría, expreso mi discrepancia con el Auto que fundo en las siguientes consideraciones:

1. De la sola lectura de los antecedentes del referido Auto del Pleno, resulta evidente que — como se dice en el mismo— no estamos ante la impugnación abstracta por inconstitucional de una norma jurídica en elaboración y por lo tanto aún inexistente, lo que efectivamente sería inviable, y en todo caso prematuro, sino que se trata de la demanda de amparo de un grupo parlamentario contra los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados, en la que lo discutido es la adecuación a la Constitución del procedimiento parlamentario elegido y que se está siguiendo en las Cortes Generales, en cuanto dicho proceso legislativo, a causa del contenido material de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Cataluña, encubre —según los recurrentes— una reforma constitucional fraudulenta, mediante la utilización del procedimiento de tramitación de una Ley Orgánica, cuya aprobación sólo exige la mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto (art. 81.2 CE), con el fin de evitar el régimen reforzado de mayorías (3/5 o 2/3, según los casos) y la eventual o necesaria intervención del pueblo español en referéndum, como titular de la soberanía nacional (arts. 167 y 168 CE), lo que podría privar al grupo parlamentario recurrente y a los 148 Diputados que lo integran, del derecho a participar en las correspondiente votaciones (y no sólo en el debate) con la capacidad de influencia que les otorgan, dado su elevado número, los antes citados arts. 167 y 168 de la Constitución, con la consiguiente lesión del derecho fundamental, reconocido en el art. 23.2 CE, de “acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalan las leyes”.

2. Pues bien, a la vista de la simple expresión, que acaba de hacerse, del asunto sometido a nuestra consideración, no puedo compartir, la opinión de la mayoría de que “la demanda carezca manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo”, única causa legal, del apartado c) del art. 50.1 LOTC, que se invoca en el Auto del Pleno, de cuya parte dispositiva, inadmitiendo el recurso de amparo, discrepo abiertamente, así como también lo hago de los fundamentos jurídicos en que se basa y que, en su práctica totalidad, podrían ser aplicables o defendibles, en su caso, en una hipotética desestimación futura, pero que nunca pueden abonar la negativa a entrar siquiera a conocer del asunto, con plenitud de contradicción, oyendo a las partes y entre ellas a la Mesa de la Cámara, así como resolviendo por Sentencia, sin anticipar argumentos de

fondo frente a la admisión a trámite que no hace más que revelar la dificultad para llegar a la inadmisión, en mi opinión improcedente.

Es más, la cuestión descrita se encuentra entre las que ha merecido, en el ámbito constitucional, un mayor debate de la comunidad jurídica, de los medios de comunicación y de la entera sociedad civil, resultando paradójico que para el Tribunal Constitucional carezca manifiestamente (y ha de subrayarse lo de manifiestamente) de contenido constitucional que justifique una decisión sobre el fondo.

3. Tampoco se puede compartir esa supuesta falta de contenido constitucional, aunque sólo se refiera al ejercicio de un recurso de amparo, por inexistencia o inaplicabilidad del derecho fundamental invocado (en el caso el del art. 23.2 CE), al negarse que asista a los Diputados recurrentes una suerte de derecho de veto frente a la prosperabilidad parlamentaria de la proposición de ley que integra la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y que, en cualquier caso, al poder ejercer su derecho de participación política interviniendo libremente en el proceso legislativo, no puede haber lesión alguna de aquel derecho, y no lo comparto, por la sencilla razón de que lo que el grupo parlamentario más numeroso de la oposición reclama es su alegado derecho a evitar que la Constitución pueda ser reformada de hecho sin su concurso, por la vía, difícilmente reversible, de la reforma de un Estatuto de Autonomía, que se integra en el bloque de la constitucionalidad, tras el correspondiente referéndum aprobatorio que habrá de celebrarse en aquella Comunidad Autónoma, y que solo podrá ser reformado, a su vez, con el concurso de una mayoría cualificada del Parlamento de Cataluña y a su iniciativa, nunca solamente por otra Ley Orgánica de las Cortes Generales, por amplia que sea la mayoría que la apoye en el Parlamento nacional.

4. La cuestión reviste, además, una gran trascendencia que no puede ignorarse, porque si llegara a ser cierto —como los recurrentes sostienen— que el proyecto de Estatuto contiene propuestas frontalmente contrarias a los más profundos principios de la Constitución (conceptos de Nación, estado plurinacional, bilateralidad, etc.) y fuera aprobado y puesto finalmente en vigor, tras una inicial votación en las Cortes Generales en que se hubiera eludido la decisiva intervención de la más numerosa minoría parlamentaria, rompiendo el consenso constitucional, no cabe duda que podría haberse producido la lesión del derecho fundamental invocado, y al negarse ahora a examinar el asunto, rechazando la admisión a trámite del recurso de amparo, este Tribunal pierde la ocasión de ejercer en plenitud y en el momento histórico adecuado, su alta función de control de la constitucionalidad de los procedimientos parlamentarios (ha de subrayarse lo de “procedimientos” y no inconstitucionalidad del proyecto), resolviendo la duda, que razonablemente no puede negarse,

sobre si lo que se está tramitando en el Parlamento español afecta o no al régimen de mayorías que impone para la reforma de la Constitución el título X de la misma, siquiera fuera para asegurarse de evitar que se acabara produciendo el grave efecto de que la Constitución no fuera enteramente aplicable durante un tiempo en un trozo de territorio español, sin haber sido formalmente modificada.

Y esto es así, porque aunque no se oculta que los preceptos del proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña son sólo propuestas y que en el curso del debate parlamentario pueden resultar aprobadas, rechazadas, enmendadas o incluso reformuladas, ese abanico de posibilidades futuras no puede desvirtuar el hecho incontrovertible de que para que alguna de esas decisiones tenga lugar se han de producir votaciones, para cuyo resultado final tiene influencia decisiva el régimen de mayorías que el procedimiento elegido ordena y ahí es donde está el núcleo de la cuestión, de manera que si se adoptaran con el voto favorable de la mayoría absoluta y resultara que deberían haberse exigido los dos tercios o los tres quintos, cualquiera que fuera el resultado material, se habría consumado la vulneración —que el grupo parlamentario recurrente en amparo denuncia— del derecho fundamental de los disidentes a participar en los asuntos públicos (en este caso nada menos que en una votación parlamentaria) en la forma, medida y con el alcance que la propia Constitución impone, lo que habría afectado, en su caso, el derecho fundamental invocado, del art. 23 CE; por ello entiendo, reiterando el respeto que me merece la opinión contraria, que este Tribunal ha debido examinarlo y decidirlo en este recurso, ejerciendo sus competencias, y además, por respeto al proceso legislativo que no debe llegar a su término con la duda sobre la constitucionalidad de su propio desarrollo, duda que sería prudente resolver ahora, porque tal vez en un futuro recurso de inconstitucionalidad, si se acreditara que se ha producido dicha vulneración del procedimiento, el Estatuto de Autonomía habría de ser declarado radicalmente nulo, con las consecuencias negativas que ello llevaría consigo.

5. En cuanto a los fundamentos del Auto, discrepo, en primer lugar, de que el asunto tenga los precedentes que se invocan, porque ha de considerarse esencialmente nuevo, al ser la primera vez que una proposición de Ley para la reforma de un Estatuto de Autonomía comienza a debatirse en las Cortes Generales, con la imputación de ser un intento de modificación de facto de la Constitución y por ello, en mi opinión, no puede aplicarse la doctrina de los AATC 135/2004 y 40/2005 y 45/2005, que se invocan en el Auto, en los que no se había llegado aún a dicho debate.

En cuanto al primero (ATC 135/2004) porque, aunque también se denunciaba la supuesta flagrante inconstitucionalidad de una propuesta de Estatuto de Autonomía, se trataba de la impugnación de actos de la Comunidad del País Vasco, por parte del Gobierno de la Nación, por la vía del título V de la LOTC, actos a los que negamos la condición de resoluciones susceptibles de

impugnación, declarando expresamente lo siguiente: “en otras palabras, los posibles vicios en los que puedan incurrir los actos que se insertan en la tramitación del procedimiento legislativo carecen de toda relevancia ad extra en tanto éste no concluya con la aprobación de la ley que lo culmine y, precisamente porque entre tanto sus efectos jurídicos se contraen estrictamente al procedimiento parlamentario y a los sujetos legitimados a participar en el mismo, pueden constituir objeto idóneo de un recurso de amparo a fin de preservar el derecho fundamental de participación de aquellos sujetos, y no del proceso impugnatorio del título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

Pues bien, si hemos dicho en el ATC 135/2004, como acabamos de ver, que las cuestiones de procedimiento sí que pueden constituir objeto idóneo de un recurso de amparo, no resulta entendible que se invoque precisamente ese precedente para fundar la inadmisión del presente recurso de amparo, que se refiere al procedimiento parlamentario y en este caso, nada menos que en relación con la reforma constitucional.

En cuanto a los Autos citados en segundo lugar (44/2005 y 45/2005), porque, aunque se trataba de recursos de amparo, con invocación también del art. 23.2 CE, como en el caso presente, lo que se pretendía era que la tramitación del Estatuto de Autonomía conocido por Plan Ibarretxe (al que no imputaban los recurrente ninguna tacha de inconstitucionalidad), se produjera conforme a lo previsto en los arts. 51.2 CE y 137 y siguientes RCD, con la intervención de los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial del País Vasco, por constituir, en realidad, un nuevo Estatuto, según alegaban, a lo que este Tribunal repuso que dicho procedimiento estaba previsto para el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones de España pero no para la reforma posterior de sus Estatutos; pretensión —la allí rechazada— que ciertamente también se contiene en el recurso de amparo del grupo parlamentario popular y ha sido acertadamente rechazada en el Auto del Pleno, pero que es absolutamente diferente e independiente de la queja principal formulada en este recurso, a la que no puede alcanzar dicha inadmisión.

Por el contrario, existe un precedente claro, cuya doctrina es aplicable aquí; se trata de la STC 226/2004, de 29 de noviembre, que es ignorado en el Auto del Pleno.

En efecto, se trataba de un recurso de amparo, el 3795-2003, promovido por cuatro Diputados del Parlamento de Galicia, que fue admitido a trámite sin dificultad ante la alegación de que se había producido una arbitraria modificación procedimental “con el propósito manifiesto de dificultar o impedir el ejercicio de los derechos de las minorías” con ocasión de la anticipada disolución de la comisión de investigación sobre la catástrofe del petrolero “Prestige”; dichas alegaciones, al ser acreditadas, después dieron lugar a la estimación del amparo, por entender vulnerado el derecho de los diputados recurrentes a participar en condiciones de igualdad en asuntos públicos, reconocido en el art. 23.2 CE.

En la STC 226/2004, que resolvió el recurso de amparo a que nos venimos refiriendo, dijimos “Estamos, por tanto, ante un recurso de amparo promovido por la vía del artículo 42 de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTIC), es decir, como recordamos en la STC 121/1997, de 1 de julio, FJ 3, un procedimiento ‘reservado a los actos y decisiones sin valor de Ley’ emanados de las Cámaras, de naturaleza típicamente parlamentaria y que, por ser expresión *ad intra* de su autonomía como órganos constitucionales, resultan excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto de los ordinarios como de este Tribunal, a no ser que afecten a un derecho o libertad susceptible de protección a través del recurso de amparo (art. 53.2 CE), en cuyo caso sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta* correspondiendo su examen a este Tribunal (por todas, STC 118/1988, FJ 2)”.

Si en aquel caso admitimos el recurso de amparo para examinar en plenitud si se había transgredido un procedimiento parlamentario, que afectaba al funcionamiento de una comisión de investigación, por la posible lesión del derecho de una minoría, no es comprensible seguir en este caso el criterio contrario, cuando lo que está en duda es si la transgresión procedimental afecta a las formas establecidas en la propia Constitución para su reforma.

6. El argumento de que una disposición de menor rango normativo, una Ley Orgánica, un Estatuto de Autonomía, nunca puede derogar o modificar una norma superior, como lo es la Constitución, supone un voluntarismo que pretende, ingenuamente, ignorar la existencia del “hecho consumado”, que es experiencia cotidiana de la vida social y del que la historia de los pueblos tiene numerosos ejemplos políticos. El relativismo jurídico puede llevar a creer que lo que el ordenamiento prohíbe no es posible hacerlo, pero choca con la dura realidad de que esas infracciones no solo pueden tener efectos prácticos inmediatos, sino perpetuarse, alterando el propio ordenamiento, al convertir en inoperante e inaplicable a la norma superior violentada, que pasa a ser puramente simbólica.

7. La reducción al absurdo con que se pretende apoyar la imposibilidad de satisfacción de la pretensión ejercitada en el recurso de amparo, al sostenerse en el fundamento jurídico 7 del Auto, que aceptar tal posibilidad podría paralizar la iniciativa legislativa “a poco que cualquier Diputado o grupo parlamentario denunciara la inconstitucionalidad material de cualquier proyecto o proposición de Ley para exigir como obligado alguno de los procedimientos del título X de la Constitución”, puede volverse contra la propia tesis, ya que también el criterio maximalista de que en ningún caso, de manera absoluta y sin excepción posible alguna, pueda entrarse a conocer sobre si el contenido de la iniciativa legislativa supone de hecho una reforma constitucional encubierta,

con desprecio del procedimiento y régimen de mayorías constitucionalmente exigido, también puede reducirse al absurdo, como enseguida veremos.

Un ejemplo práctico, escogido entre los empleados en el informe inicial de la ponencia por mí elaborada y que resultó rechazada, puede servir para poner de manifiesto el peligroso absurdo al que puede conducir la doctrina sentada con el apoyo de la mayoría, al negar que la Mesa del Congreso de los Diputados pueda hacer valoración alguna, siquiera sea liminar y en casos extremos (como puede ser el presente) sobre la adecuación del procedimiento parlamentario al contenido real de un proyecto o proposición de ley, aunque patentemente pudiera afectar a los fundamentos, antecedentes y principios esenciales de la Constitución, con la consiguiente imposibilidad de intervención de este Tribunal.

Así —y constituye ejemplo esclarecedor— si llegara a las Cortes Generales una iniciativa legislativa que contuviera un proyecto de normas dirigido a la instauración de la República y fuera admitido a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados, resultaría, con la tesis de la resolución de la que discrepo, que, aunque se interpusieran recursos de amparo por las minorías parlamentarias marginadas para una reforma tan profunda, nada podría hacerse por este Tribunal, ni siquiera examinar el asunto y resolverlo por Sentencia, debiendo esperar a que se concluyera el proceso legislativo y a que, eventualmente, se interpusiera y tramitara un recurso o una cuestión de inconstitucionalidad, después de la puesta en vigor de una ley de ese porte, para dictarse la Sentencia que declarara la evidente inconstitucionalidad, cuando ya se podrían haber dado pasos efectivos para cambiar la Jefatura del Estado, habida cuenta que en nuestro ordenamiento no existe, ahora, recurso previo de inconstitucionalidad, ni es posible la suspensión de las leyes estatales.

Pues bien, a mi juicio, lo que podría conducir a una situación tan irrazonable no debiera ser doctrina adoptada por este Tribunal, y lo que únicamente hemos pedido quienes nos hemos opuesto a ello es que se admitiera a trámite el recurso de amparo y se examinara en profundidad para resolver en Sentencia si debía estimarse, en el caso de que tuvieran razón los recurrentes, o desestimarse, si resultara que no había riesgo de reforma constitucional encubierta como ellos denuncian, pero sin renunciar de antemano a encontrar el punto de equilibrio constitucional entre la más amplia libertad para el debate político, cuya sede natural es el Parlamento, la observancia de los procedimientos, que por constituir garantías formales son la esencia del Estado de Derecho, y el respeto de las minorías, que es consustancial al régimen democrático.

8. Tampoco comparto la argumentación referida a que la pretensión ejercitada sea de contenido imposible, al venir a solicitarse que la Mesa del Congreso de los Diputados asuma la transformación del procedimiento de reforma estatutaria en otro de reforma constitucional, porque, en cualquier caso, se trata, evidentemente, de una cuestión de fondo, como la práctica totalidad de

las demás esgrimidas, que exigiría su resolución en la Sentencia que se dictara tras la admisión y tramitación del recurso de amparo, que es lo que, a mi entender, ha debido hacerse y por eso mi total discrepancia con el Auto referenciado.

Madrid, a quince de marzo de dos mil seis