

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

258 *Sala Primera. Sentencia 199/2016, de 28 de noviembre de 2016. Recurso de amparo 3766-2015. Promovido por doña Patricia del Pozo Fernández respecto de la proclamación de los Secretarios de la Mesa del Parlamento de Andalucía efectuada por el Presidente de la sesión constitutiva de la Cámara. Vulneración del derecho al ejercicio de los cargos públicos en condiciones de igualdad en relación con el derecho a la participación política de los ciudadanos a través de sus representantes: interpretación del reglamento parlamentario que priva injustificadamente a la recurrente de su derecho a formar parte de la mesa de la Cámara.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3766-2015 promovido por doña Patricia del Pozo Fernández, representada por el Procurador de los Tribunales don Manuel Sánchez-Puelles González-Carvajal y asistida por la Abogada doña María Dolores Martínez Pérez, contra la decisión del Presidente de la sesión constitutiva del Parlamento de Andalucía, celebrada el 16 de abril de 2015, por la que se proclamó a los tres Secretarios de la Mesa. Han intervenido el Parlamento de Andalucía y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 25 de junio de 2015, doña Patricia del Pozo Fernández, diputada del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento de Andalucía, representada por el Procurador de los Tribunales don Manuel Sánchez-Puelles González-Carvajal y asistida por la Abogada doña María Dolores Martínez Pérez, interpuso demanda de amparo contra la decisión del Presidente de la sesión constitutiva del Parlamento de Andalucía a la que se hace referencia en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son los que siguen:

a) El 22 de marzo de 2015 se celebraron las elecciones al Parlamento de Andalucía y el 16 de abril de ese mismo año la Cámara celebró su sesión constitutiva, presidida, de acuerdo con el art. 3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA), por el diputado electo de mayor edad (que resultó ser don Luis Pizarro Medina, diputado electo del PSOE) asistido, en calidad de Secretarios, por los dos diputados más jóvenes (que resultaron ser también dos diputados del PSOE). Una vez declarada abierta la sesión y tras dar lectura al Decreto de convocatoria y a la relación de diputados electos, se procedió a la elección de la Mesa del Parlamento (compuesta por el Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios, según establece el art. 27.2 RPA), de acuerdo con el procedimiento regulado en los arts. 33 y 34 RPA, a los que se remite el art. 3.2 RPA.

En lo que importa al presente recurso de amparo, el art. 33.4 RPA determina que «las votaciones de Presidente o Presidenta, Vicepresidentes y Secretarios se harán sucesivamente», y el art. 34 RPA establece lo siguiente:

«1. Para la elección de Presidente o Presidenta, cada miembro del Parlamento escribirá un solo nombre en la papeleta, y resultará elegido el que obtenga la mayoría absoluta. Si no la hubiera, se repetirá la elección entre los dos Diputados que se hayan acercado más a la mayoría, y resultará elegido quien obtenga el mayor número de votos. En caso de empate, se celebrarán sucesivas votaciones entre los candidatos igualados en votos y, si el empate persistiera después de cuatro votaciones, se considerará elegido el candidato o candidata propuesto individual o conjuntamente por los partidos, coaliciones o grupos con mayor respaldo electoral, atendiendo, incluso, al criterio de lista más votada en las elecciones.

2. Para la elección de los tres Vicepresidentes, cada Diputado o Diputada escribirá un nombre en la papeleta y resultarán elegidos quienes por orden correlativo obtengan la mayoría de votos.

3. De la misma forma serán elegidos los tres Secretarios.

4. Si en alguna votación se produjese empate, se celebrarán sucesivas votaciones entre los candidatos igualados en votos hasta que el empate quede dirimido.

5. Ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores podrá presentar más de un candidato o candidata para cada uno de los puestos de la Mesa.»

b) En aplicación de los preceptos indicados, en la sesión constitutiva del Parlamento de Andalucía se procedió a la elección del Presidente conforme al procedimiento regulado en el art. 34.1 RPA, resultando elegido, en segunda votación, el candidato propuesto por el PSOE, por mayoría de 47 votos. A continuación, siguiendo el procedimiento previsto en el art. 34.2 RPA, se procedió a la elección de los tres Vicepresidentes; de los 109 votos emitidos, la candidata propuesta por el PSOE obtuvo 47 votos, siendo proclamada Vicepresidenta primera; la candidata propuesta por el PP obtuvo 33 votos, siendo proclamada Vicepresidenta segunda; el candidato propuesto por Podemos obtuvo 15 votos, siendo proclamado Vicepresidente tercero.

Tal y como consta en el «Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía» núm. 1, de 16 de abril de 2015, p. 22, tras ser elegidos los Vicepresidentes, el Presidente de la sesión constitutiva se dirigió a la Cámara en los siguientes términos: «a continuación, de la misma forma que se ha procedido para la elección de los Vicepresidentes, corresponde en este momento, de conformidad con lo dispuesto en el art. 34.3 del Reglamento de la Cámara, que el Pleno proceda a la elección de los tres Secretarios. Al igual que en la ocasión anterior, cada diputado o diputada escribirá un nombre en la papeleta. Resultarán elegidos los que, por orden correlativo, obtengan la mayoría de votos». Asimismo añadió: «Debo aclarar, en cumplimiento de lo previsto en el art. 37 del Reglamento, el derecho de cada grupo a un miembro en la Mesa, así como la exigencia del respeto al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres. Puede ser necesaria la intervención de la Mesa resolviendo de oficio los procedentes para dar cumplimiento a dicha normativa».

A los efectos del presente recurso de amparo interesa señalar que, tal como se desprende de la lectura íntegra de la intervención del Presidente de la sesión constitutiva, ha de entenderse que su referencia al art. 37 RPA lo es en realidad al art. 36 RPA, que establece que «todos los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones, hubieran obtenido en las mismas representación suficiente para constituir Grupo parlamentario, tendrán derecho a estar presentes en la Mesa».

Seguidamente el Presidente de la sesión constitutiva pasó a preguntar a los distintos grupos parlamentarios los nombres de los diputados propuestos para ocupar uno de los puestos de Secretario en la Mesa. Una vez efectuada la votación el resultado del escrutinio fue el siguiente: de un total de 109 votos emitidos, la candidata propuesta por el PSOE obtuvo 47 votos; la candidata propuesta por el PP (doña Patricia del Pozo Fernández,

recurrente en amparo) obtuvo 33 votos; el candidato de Ciudadanos (C's) obtuvo 9 votos y el candidato de Izquierda Unida (IU) 5 votos, emitiéndose 15 votos en blanco (Podemos no presentó ningún candidato).

A continuación el Presidente de la sesión constitutiva expuso lo siguiente: «como todas las fuerzas políticas significativas tienen derecho, como mínimo, a que uno de los miembros elegidos proceda de su propuesta, en caso de que ello no fuera posible, con arreglo a criterios de proporcionalidad pura cederá un puesto la propuesta ... que, teniendo ya asegurada la elección de un miembro de la Mesa, obtenga en esa tercera votación menor número de votos» («Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía», núm. 1, de 16 de abril de 2015, p. 27). En aplicación de lo manifestado, que deriva de la interpretación que el Presidente de la sesión constitutiva hace del art. 36 RPA, proclamó como Secretaria primera a la candidata propuesta por el PSOE; como Secretario segundo al candidato de C's; y como Secretario tercero al candidato de IU. Quedó excluida, por tanto, la recurrente en amparo.

En el «Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía» (núm. 1, de 16 de abril de 2015, pp. 32 y 33) se refleja también que el Sr. Rojas García, diputado del PP, manifestó su discrepancia respecto de la decisión tomada por el Presidente de la sesión constitutiva, aduciendo que este no tiene ninguna facultad para interpretar el Reglamento de la Cámara, debiendo aplicarse exclusivamente a la elección de Secretarios de la Mesa lo dispuesto en los arts. 33 y 34 RPA, a los que se remite el art. 3.2 RPA.

3. Recurre en amparo doña Patricia del Pozo Fernández, diputada del Parlamento de Andalucía y candidata del PP al cargo de Secretaria de la Mesa del Parlamento. La demanda se plantea al amparo del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y en ella se solicita la nulidad de la decisión del Presidente de la sesión constitutiva del Parlamento de Andalucía de 16 de abril de 2015 por la que se proclamó a los tres Secretarios de la Mesa del Parlamento sin respetar, aun exigiéndolo el Reglamento de la Cámara, los resultados de la votación previa, vulnerando el derecho fundamental de la diputada recurrente, elegida para ocupar la Secretaría segunda de la Mesa, a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes.

Según la recurrente, siguiendo el procedimiento del art. 34 RPA el Presidente de la sesión constitutiva estaba obligado a proclamar Secretarios de la Mesa a aquellos Diputados propuestos que por orden correlativo hubiesen obtenido la mayoría de votos, es decir, Secretario primero al candidato del PSOE, que obtuvo 47 votos; Secretaria segunda a la recurrente, con 33 votos, y Secretario tercero al candidato de C's, con 9 votos. Sin embargo el Presidente de la sesión constitutiva decidió unilateralmente y sin base jurídica alguna excluir a la representante del PP y nombrar como Secretario de la Mesa al representante de IU, que solo obtuvo 5 votos. Para la recurrente dicha decisión vulnera su derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), por las siguientes razones.

Se vulnera el derecho a la predeterminación normativa del procedimiento de acceso a los cargos públicos, porque la decisión impugnada es arbitraria y se aparta del procedimiento establecido en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, al imponer el Presidente de la sesión constitutiva un criterio para la composición de la Mesa del Parlamento que sólo se hizo público una vez conocido el resultado del escrutinio.

El Presidente de la sesión constitutiva carece de competencia para interpretar el Reglamento de la Cámara, pues el art. 29 RPA solo atribuye dicha facultad al Presidente del Parlamento. El art. 3.2 RPA se remite exclusivamente a los arts. 33 y 34 RPA para proceder a la elección de los miembros de la Mesa y, sin embargo, el Presidente de la sesión constitutiva aplicó el art. 36 RPA, estableciendo criterios para solventar una supuesta contradicción entre preceptos reglamentarios y sin hacer públicos esos criterios hasta conocer el resultado de la votación, lo que impidió que ocupara el puesto de Secretaria segunda de la Mesa la recurrente, quien había obtenido el cargo de manera legítima y democrática.

La interpretación realizada por el Presidente de la sesión constitutiva es en cualquier caso incorrecta y vulnera el derecho fundamental a acceder y ejercer en condiciones de

igualdad a los cargos públicos representativos, toda vez que el art. 36 RPA resultaría imposible de aplicar cuando el número de grupos parlamentarios supere el de miembros de la Mesa (que son siete). Hay que entender que ese precepto se refiere al derecho de los grupos parlamentarios a designar un vocal para poder estar presente en las reuniones de la Mesa, tal y como ha ocurrido en otras legislaturas. No obstante lo anterior, expone la recurrente que, aunque se admitiese el criterio de una mayor representación de grupos parlamentarios en la Mesa, una distribución ajustada al principio de proporcionalidad en atención a los resultados obtenidos llevaría a la conclusión de que no sería al PP sino al PSOE al que correspondería ceder un representante en la Mesa.

Por todo ello solicita la recurrente que se le otorgue el amparo por vulneración del art. 23.2 CE y que, en consecuencia, se declare la nulidad de la decisión impugnada y se reconozca su derecho a ocupar el cargo de Secretaria segunda de la Mesa del Parlamento de Andalucía, como consecuencia del resultado de la votación celebrada en la sesión constitutiva de 16 de abril de 2015, con efectos desde esa fecha.

4. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 11 de abril de 2016, acordó admitir a trámite la demanda de amparo, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. Asimismo, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, acordó requerir al Presidente del Parlamento de Andalucía la remisión del testimonio de las actuaciones, acompañándose copia de la demanda a los efectos de su personación en el presente proceso.

5. El Letrado del Parlamento de Andalucía presentó escrito el 28 de abril de 2016 solicitando que se le tuviera por personado en la representación que ostenta.

6. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 3 de mayo de 2016, acordó tener por personado y parte al Letrado del Parlamento de Andalucía y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC.

7. El Letrado del Parlamento de Andalucía, mediante escrito registrado el 8 de junio de 2016, formuló sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de amparo, al entender que el acuerdo impugnado no vulnera el art. 23 CE, toda vez que fue adoptado en cumplimiento de lo establecido en el Reglamento de la Cámara.

El Letrado del Parlamento de Andalucía comienza sus alegaciones afirmando que la cuestión de fondo que se plantea se centra en determinar cuáles son las funciones o facultades que corresponden al Presidente de la Mesa de Edad en el desarrollo de la sesión constitutiva. En este sentido, afirma que la dirección parlamentaria del desarrollo del proceso de elección de los miembros de la Mesa y la resolución de cuantas cuestiones se planteen al respecto, hasta culminar efectivamente con la considerada elección y la ocupación de sus puestos por los elegidos, ha de recaer sobre quien ostente la presidencia de la sesión, lo que le lleva a concluir que al Presidente de la Mesa de Edad ha de corresponder, por una parte, la dirección del proceso de elección y el mantenimiento del orden en el desarrollo del mismo y, por otra parte, resolver lo procedente respecto de esa elección, interpretando, en su caso, los preceptos que resulten de aplicación. Afecta, por tanto, al Presidente de la Mesa de edad el art. 29.2 RPA, que otorga al Presidente del Parlamento la facultad de «cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión», en cuanto resulte preciso para resolver las cuestiones o incidencias que se planteen durante la sesión y que efectivamente deban resolverse de modo inmediato. Quedaría así justificada la interpretación del Reglamento de la Cámara por el Presidente de la Mesa de edad, con la finalidad de garantizar que en la sesión constitutiva del Parlamento sean elegidos y ocupen sus puestos los miembros de la Mesa.

Asimismo, considera que en la demanda de amparo se traslada incorrectamente la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el acceso a la función pública que se

desprende, entre otras, de la STC 48/1998, de 2 de marzo, y que la necesidad de predeterminación normativa que invoca la recurrente no es aplicable al caso; esa doctrina constitucional se refiere a los requisitos de mérito y capacidad previstos en el art. 103.3 CE, lo que no es trasladable al supuesto de acceso a los cargos públicos representativos. En todo caso, entiende que no vulnera el art. 23.2 CE la circunstancia de que el criterio aplicado para la distribución de los cargos de Secretarios de la Mesa se diera a conocer después de la votación, pues la interpretación realizada resulta jurídicamente posible sin alterar las reglas del razonamiento lógico, sin que pueda el Tribunal Constitucional sustituir a los órganos parlamentarios en la tarea interpretativa de las normas jurídicas que deben aplicar, ni juzgar su acierto, porque ello supondría vulnerar el principio de autonomía parlamentaria.

Por último el Letrado señala que tras la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía que tuvo lugar en el año 1996 y que introduce el actual artículo 36, es la primera vez en la historia del Parlamento de Andalucía que se plantea un supuesto análogo al que nos ocupa, pues nunca hasta ahora había sido precisa la aplicación de dicho precepto como consecuencia de los resultados de las votaciones, pues en las legislaturas anteriores todas las formaciones habían obtenido, al menos, un miembro de la Mesa. En este caso, en la sesión constitutiva del Parlamento quedó elegida la Mesa cumpliendo lo establecido en el art. 36 RPA, de forma que, aunque cabe sostener que podían existir otras soluciones a la cuestión planteada que hubieran sido asimismo razonables y lógicas, la decisión impugnada es conforme al Reglamento del Parlamento de Andalucía y no vulnera el derecho fundamental reconocido por el art. 23.2 CE.

8. La representación procesal de la recurrente en amparo presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 9 de junio de 2016, en el que reitera lo expuesto en la demanda de amparo, poniendo de relieve, asimismo, la legitimación pasiva del Parlamento de Andalucía en el presente proceso, de acuerdo con lo previsto en el art. 41.2 LOTC, pese a que los actos recurridos se producen durante la sesión constitutiva del Parlamento.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 13 de junio de 2016, en el que interesa que se dicte Sentencia estimando el recurso de amparo y, en consecuencia, que se declare la nulidad de la decisión impugnada y se retrotraigan las actuaciones relativas a la elección de los Secretarios de la Mesa al momento en el que se hizo el escrutinio de la votación para estos cargos, con proclamación de este resultado.

Tras exponer detalladamente los antecedentes de los que trae causa el recurso, así como los principales argumentos contenidos en la demanda de amparo, el Fiscal aduce que la privación del cargo de Secretaria de la Mesa que sufrió la recurrente se produjo por decisión del Presidente de la sesión constitutiva al constatar que el resultado de las votaciones para la elección de los miembros la Mesa del Parlamento dejaba fuera al Diputado propuesto por el grupo de IU. Resolvió aplicar el art 36 RPA con un criterio que no está expresamente contemplado en la norma reglamentaria, ni había sido aprobado por los órganos de la Cámara en la legislatura precedente, ni consta que hubiera sido objeto de informe por los servicios jurídicos de la Cámara. Señala el Fiscal que el cargo de Presidente de la sesión constitutiva no es electivo, sino que, de conformidad con lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, es desempeñado por el Diputado de mayor edad y su función está limitada, a los efectos que aquí interesan, a dar paso al proceso de constitución de la Mesa del Parlamento con la elección de sus miembros mediante el procedimiento previsto en los arts. 33 y 34 RPA.

Para el Fiscal lo relevante es que el Presidente de la sesión constitutiva no tiene atribuidas en el Reglamento del Parlamento de Andalucía facultades para interpretar o integrar las disposiciones reglamentarias, sino que dicha función es atribuida, exclusivamente, de acuerdo con lo dispuesto en el art 29.2 RPA, al Presidente del Parlamento. Asimismo, el Fiscal recuerda la doctrina de las SSTC 226/2004 y 227/2004 según la cual si bien es posible la interpretación y la integración de las disposiciones de los Reglamentos parlamentarios con normas interpretativas o supletorias, esta función corresponde exclusivamente a los órganos rectores o de gobierno de la Cámara y siempre con el límite del propio Reglamento, que no podrá resultar modificado o contradicho. En

este sentido, concluye que el Presidente de la sesión constitutiva se arrogó funciones de integración del Reglamento parlamentario que no le corresponden y estableció un criterio interpretativo de la previsión del art 36 RPA en contra de lo previsto en los arts. 33 y 34 RPA. Alteró así el resultado de la votación para la elección de los tres Secretarios de la Mesa vulnerando el derecho fundamental de la recurrente (art. 23.2 CE en conexión con el art. 23.1 CE) a acceder en condiciones de igualdad al cargo de Secretaria de la Mesa, para el que fue propuesta por su grupo parlamentario y resultó elegida por votación conforme al procedimiento previsto en el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

10. Por providencia de 24 de noviembre de 2016, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes, la cuestión suscitada en el presente recurso de amparo se contrae a determinar si la decisión del Presidente de la sesión constitutiva del Parlamento de Andalucía, celebrada el 16 de abril de 2015, por la que se proclamó a los tres Secretarios de la Mesa del Parlamento de Andalucía, vulnera el derecho de la demandante a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos reconocido en el art. 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, garantizado en el art. 23.1 CE.

La recurrente, diputada del Parlamento andaluz y candidata propuesta por el grupo parlamentario del PP al cargo de Secretaria de la Mesa, alega que el Presidente de la sesión constitutiva se apartó del procedimiento establecido en los arts. 33 y 34 del Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA), al que remite expresa y taxativamente el art. 3.2 RPA. De acuerdo con él resultaría obligado proclamar como Secretarios de la Mesa a aquellos diputados que, por orden correlativo, hubiesen obtenido la mayoría de votos. Conforme a los resultados de la votación celebrada el 16 de abril de 2015, debió pues ser proclamada Secretaria primera (como lo fue) la candidata del PSOE, que obtuvo 47 votos; Secretaria segunda a la recurrente, con 33 votos; y Secretario tercero el candidato de Ciudadanos (C's), con 9 votos (finalmente proclamado como Secretario segundo). Sin embargo, el Presidente de la sesión constitutiva del Parlamento decidió unilateralmente y sin base jurídica alguna excluir a la diputada recurrente y nombrar como Secretario de la Mesa (Secretario tercero) al diputado propuesto por Izquierda Unida (IU), que solo obtuvo 5 votos. Esa decisión la llevó a cabo mediante una interpretación arbitraria del art. 36 RPA, sin que, como Presidente de la sesión constitutiva, tuviera competencia para interpretar el Reglamento de la Cámara, sin respetar el principio de proporcionalidad y fijando un criterio para la composición de la Mesa que solo hizo público tras conocerse los resultados de la votación para la elección de Secretarios de la Mesa.

Por su parte, el Letrado del Parlamento de Andalucía solicita la desestimación del recurso de amparo al entender, como se expone con más detalle en los antecedentes, que el Presidente de la sesión constitutiva ejerció legítimamente sus facultades y llevó a cabo una correcta labor interpretativa del Reglamento de la Cámara, sin que pueda considerarse que vulnera el art. 23.2 CE la circunstancia de que el criterio aplicado para la distribución de los cargos de Secretarios de la Mesa se diera a conocer después de la votación. La interpretación realizada resultaría jurídicamente posible sin alterar las reglas del razonamiento lógico y no podría el Tribunal Constitucional sustituir a los órganos parlamentarios en la tarea interpretativa de las normas jurídicas que deben aplicar, ni juzgar su acierto, porque sería vulnerar el principio de autonomía parlamentaria.

El Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso de amparo en los términos que han quedado reflejados en los antecedentes, al considerar que el Presidente de la sesión constitutiva del Parlamento de Andalucía se arrogó funciones de integración del Reglamento de la Cámara que no le otorga esta norma. Habría establecido, sin informe previo ni consulta a los órganos rectores del Parlamento, una norma de integración de la previsión del art 36 RPA que modifica lo dispuesto en los arts. 33 y 34 RPA sobre la elección de los miembros de la Mesa; dejó así sin efecto el resultado de la votación para el cargo de Secretario segundo, que había recaído en la diputada recurrente.

2. Aunque ninguna de las partes que comparecen en este proceso de amparo ha puesto en duda la especial trascendencia constitucional de este recurso, que es requisito para su admisión de conformidad con los arts. 49.1 y 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y, por consiguiente, requisito de orden público procesal (STC 113/2012, de 24 de mayo, FJ 2, y las allí citadas), lo cierto es que exigencias de certeza y buena administración de la justicia (STEDH de 20 de enero de 2015, asunto *Arribas Antón c. España*, § 46) conducen a hacer explícito el cumplimiento de ese requisito para conocer los criterios empleados al efecto por el Tribunal Constitucional.

En el presente caso, este Tribunal decidió admitir a trámite la demanda de amparo, por providencia de 11 de abril de 2016, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTIC) porque el asunto suscitado no afecta solo al caso concreto sino que podría tener consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]; a lo que cabe añadir –como se desprende, entre otras, de la STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2– que los amparos parlamentarios (art. 42 LOTIC) tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales: la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados y que se retrotrae, en origen, a la doctrina de los *interna corporis acta*. De acuerdo con ella los actos parlamentarios resultan infiscalizables por los tribunales ordinarios, circunstancia que ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE). Esta circunstancia sitúa a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de valorar la especial trascendencia constitucional (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa, que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra. Esto no significa que tales factores, relevantes para decidir la admisión del recurso, deban trasladarse al núcleo de la decisión sobre el fondo del asunto, como ya tuvo ocasión de aclarar este Tribunal (SSTC 9/2015, de 2 de febrero, FJ 3, y 242/2015, de 30 de noviembre, FJ 2, entre otras).

3. Entrando ya en el análisis de la queja que se formula en la demanda de amparo, resulta oportuno traer a colación la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales invocados, en conexión con el contenido y finalidad del acuerdo parlamentario impugnado.

Así, deber recordarse que 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 (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2, y 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, entre otras). Esta garantía resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo es aducida por un representante parlamentario 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 (SSTC 161/1988, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, FJ 2, y 1/2015, FJ 3, entre otras muchas).

En una línea jurisprudencial que se inicia con las citadas SSTC 5/1983 y 10/1983, este Tribunal ha establecido una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), 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 CE, 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 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2, y 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, entre otras muchas).

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, que corresponde a los reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios. Estos, una vez creados, 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 LOTC (SSTC 161/1988, FJ 7; 38/1999, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 2; 177/2002, FJ 3; 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2, y 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, entre otras muchas).

En este sentido, este Tribunal ha venido reiterando que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental. Sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas legislativas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes. 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 integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación. De lo contrario, no solo vulneran el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino que también infringen el de estos a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2; 1/2015, FJ 3, y 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3, entre otras muchas).

Esta doctrina ha sido aplicada por este Tribunal en relación con el ejercicio de diversos derechos de los parlamentarios. Entre otros supuestos, y sin ánimo exhaustivo, cabe recordar los siguientes: constitución de grupos parlamentarios (STC 64/2002, de 16 de abril); solicitud de sesión extraordinaria (STC 81/1991, de 22 de abril); participación en comisiones de investigación (ATC 215/2000, de 21 de septiembre); presentación de candidaturas de senadores autonómicos (STC 76/1989, de 27 de abril); solicitudes de información (STC 203/2001, de 15 de octubre); presentación de proposiciones de ley (STC 242/2006, de 22 de marzo); solicitud de comparecencias (STC 23/2015, de 16 de febrero); formulación de preguntas (STC 1/2015, de 19 de enero); y presentación de proposiciones no de ley (STC 200/2014, de 15 de diciembre).

La referida doctrina constitucional es de aplicación al caso que nos ocupa, pues no cabe duda de que corresponde a los diputados el derecho a formar parte de la Mesa de la Cámara, con los requisitos que el Reglamento de la misma determine, y que dicha facultad pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, dada la naturaleza y la importante función que le corresponde a la Mesa en los actuales Parlamentos y su imprescindible labor técnico-jurídica, «dirigida a ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, como foro de debate y participación en la cosa pública» (STC 38/1999, FJ 3).

4. Expuesto lo anterior, debemos recordar también que cuando se reclama la tutela de derechos o facultades que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria frente a posibles vulneraciones de los órganos de la Cámara correspondiente, este Tribunal debe ser especialmente cuidadoso en la identificación, en primer lugar, de la base normativa del derecho alegado (toda vez que estamos ante un derecho fundamental de configuración legal, como se ha dicho) y, en segundo lugar, en la identificación de la regulación reglamentaria de las facultades del órgano de la Cámara al que se imputa la vulneración.

En este sentido, dentro del título preliminar del Reglamento del Parlamento andaluz, el art. 2 RPA dispone que la sesión constitutiva de la Cámara será presidida inicialmente por el Diputado electo de mayor edad de los presentes (asistido por los dos más jóvenes, en calidad de Secretarios). Una vez declarada abierta la sesión y tras dar lectura al Decreto de convocatoria y a la relación de diputados electos, «procederá seguidamente a la elección de la Mesa del Parlamento, de acuerdo con el procedimiento regulado en los arts. 33 y 34 de este Reglamento» (art. 3.2 RPA). En lo que importa al presente recurso de amparo, ese procedimiento previsto en los arts. 33 y 34 RPA (ubicados en la Sección Segunda del capítulo primero del título tercero RPA, bajo el epígrafe «de la elección de los miembros de la Mesa»), en lo que atañe a los tres Secretarios, consiste en que cada diputado escribirá un solo nombre en la papeleta de entre los candidatos propuestos por los grupos parlamentarios y resultarán elegidos quienes por orden correlativo obtengan la mayoría de votos.

Así pues, ni el art. 3.2 RPA se refiere al art. 36 RPA cuando determina el procedimiento a seguir para la elección de la Mesa del Parlamento, ni este último precepto se menciona en ningún momento en el título preliminar RPA, dedicado a la sesión constitutiva del Parlamento. La aplicación del art. 36 RPA («Todos los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones, hubieran obtenido en las mismas representación suficiente para constituir grupo parlamentario, tendrán derecho a estar presentes en la Mesa»), en la interpretación que del mismo realizó el Presidente de la sesión constitutiva, resultó determinante para que la diputada recurrente fuera excluida del cargo de Secretaria de la Mesa, pese a que fue la segunda en número de votos.

La recurrente sostiene, en primer término, que el Presidente de la sesión constitutiva carece de competencia para interpretar el Reglamento de la Cámara, porque el art. 29 RPA solo atribuye dicha facultad de manera expresa al Presidente del Parlamento. Esta tacha debe ser rechazada, pues no cabe negar al Presidente de la sesión constitutiva esa facultad de interpretación, en tanto que órgano directamente responsable de la aplicación de una previsión reglamentaria. Como acertadamente señala el Letrado del Parlamento de Andalucía, al Presidente de la sesión constitutiva le compete dirigir el proceso de elección y mantener el orden en el desarrollo del mismo, así como resolver lo procedente respecto de esa elección, interpretando, en su caso, los preceptos del Reglamento de la Cámara que resulten aplicables.

Ciertamente, lo dispuesto en el art. 36 RPA puede suscitar, como ha sucedido en el presente asunto, dificultades interpretativas en su aplicación, teniendo en cuenta lo previsto en los arts. 33 y 34 RPA, a los que se remite el art. 3.2 RPA, en cuanto al procedimiento de elección de los miembros de la Mesa del Parlamento andaluz. Así, sin ánimo de agotar todas las hipótesis, en caso de que se entendiera que el art. 36 RPA está reconociendo el derecho de todo grupo parlamentario a tener, al menos, un representante en la Mesa, se ofrece la dificultad de determinar cómo se materializará este derecho cuando –como ocurrió en este caso–, no resulte compatible con la aplicación de lo dispuesto en el art. 34 RPA, que establece un criterio claro, expreso y taxativo para la elección del Presidente, de los tres Vicepresidentes y de los tres Secretarios. Otro tanto sucedería si el número de grupos parlamentarios fuera superior al de miembros de la Mesa, que en la actualidad es de siete (art. 27.2 RPA).

Por otro lado, del tenor literal del art. 36 RPA no se desprende que el Reglamento de la Cámara esté haciendo referencia a la posibilidad de que los grupos parlamentarios sin representación en la Mesa designen Vocales; figura que desapareció tras la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía aprobada por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada el 16 de julio de 1996 («Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía» núm. 27, de 18 de julio de 1996; corrección de errores en «Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía» núm. 43, de 24 de septiembre de 1996). Tampoco sería descartable que el art. 36 RPA esté simplemente reconociendo el derecho de todo grupo parlamentario a presentar candidatos para poder formar parte de la Mesa, lo que es algo muy distinto a reconocer automáticamente un puesto en la Mesa para cada grupo.

Lo que resulta innegable, sin embargo, es que, sea cual fuere el alcance que deba darse a lo dispuesto en el art. 36 RPA, norma que presenta un carácter abierto, el Reglamento de la Cámara andaluza es taxativo cuando determina el modo en que el Pleno debe proceder, en la sesión constitutiva a la elección de los miembros de la Mesa, esto es, «de acuerdo con el procedimiento regulado en los artículos 33 y 34 de este Reglamento» (art. 3.2 RPA). Igualmente cuando establece, en el art. 34.3 RPA, que los tres Secretarios de la Mesa serán elegidos de la misma forma que los tres Vicepresidentes: «cada diputado o diputada escribirá un nombre en la papeleta y resultarán elegidos quienes por orden correlativo obtengan la mayoría de votos».

Desde la limitada perspectiva de control que puede desarrollar este Tribunal en esta jurisdicción de amparo parlamentario, con respeto a la autonomía de la Cámara en el ejercicio de sus funciones de interpretación de su propia normativa, hay que concluir que no nos corresponde determinar cuál sea la solución más adecuada para conciliar las previsiones del art. 36 RPA con lo dispuesto en los arts. 33 y 34 RPA, en cuanto al procedimiento de elección de los miembros de la Mesa. Nuestro control de constitucionalidad debe limitarse a comprobar si la aplicación en el presente caso del art. 36 RPA, en la interpretación que del mismo llevó a cabo el Presidente de la sesión constitutiva del Parlamento de Andalucía celebrada el 16 de abril de 2015, respetó el derecho de la diputada recurrente a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), pues, como antes quedó expuesto, no cabe duda de que el derecho de los diputados a formar parte de la Mesa de la Cámara, con arreglo a los requisitos que el Reglamento de la misma establezca, pertenece al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria.

5. Sentado lo anterior, conviene recordar que, tal y como se ha reproducido en los antecedentes y consta en el «Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía» (núm. 1, de 16 de abril de 2015), reunido el Parlamento en sesión constitutiva el día 16 de abril de 2015, se procedió a la elección de los miembros de la Mesa. Tras ser elegido el Presidente y los Vicepresidentes, se procedió a la elección de los tres Secretarios. Una vez efectuada la votación, el resultado del escrutinio fue: de un total de 109 votos emitidos la candidata propuesta por el PSOE obtuvo 47 votos; la candidata propuesta por el PP, hoy recurrente en amparo, obtuvo 33 votos; el candidato de C's obtuvo 9 votos y el candidato de IU 5 votos, emitiéndose 15 votos en blanco. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 34.3 RPA, en relación con el art. 34.2 RPA, debía ser proclamada Secretaria primera (como efectivamente lo fue) la candidata del PSOE; Secretaria segunda la recurrente, candidata propuesta por el PP; y Secretario tercero el candidato de C's. Sin embargo, el Presidente de la sesión constitutiva del Parlamento, aludiendo a lo dispuesto en el art. 36 RPA, decidió excluir de la Mesa a la diputada recurrente y proclamar como Secretario tercero al diputado propuesto por IU (pasando el candidato de C's a ser designado Secretario segundo).

Esa decisión del Presidente de la sesión constitutiva, fundada en una interpretación del art. 36 RPA que deja sin efectividad en el caso concreto el procedimiento de elección de los Secretarios de la Mesa establecido en el art. 34 RPA, priva injustificadamente a la diputada recurrente de su derecho a formar parte como Secretaria de la Mesa del Parlamento de Andalucía. Esto, como ya se ha expuesto, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, impidiéndole ejercer las funciones inherentes al cargo que le habría correspondido ocupar, conforme a lo establecido en el art. 34.3 RPA (en relación con el art. 34.2 RPA), por haber obtenido mayor número de votos que los candidatos propuestos por los grupos de C's y de IU. Resulta así que la decisión impugnada del Presidente de la sesión constitutiva del Parlamento de Andalucía, por la que se proclamó a los tres Secretarios de la Mesa sin atenerse a los resultados de la votación celebrada según lo dispuesto en el art. 34.3 RPA, no puede considerarse respetuosa con el derecho de la diputada recurrente a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

De conformidad con los razonamientos precedentes procede otorgar el amparo solicitado. Esto comporta, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.1 LOTC, que restablezcamos a la recurrente en la integridad del derecho fundamental vulnerado, anulando la decisión del Presidente de la sesión constitutiva del Parlamento de Andalucía de 16 de abril de 2015 por la que se proclamó a los tres Secretarios de la Mesa del Parlamento, en cuanto excluye a la recurrente, y declarando que esta tiene derecho a formar parte de la Mesa en calidad de Secretaria segunda, debiendo el Parlamento de Andalucía arbitrar las medidas oportunas para hacer efectivo este derecho.

Asimismo es necesario precisar que, en virtud del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), el alcance de nuestro fallo no afecta a los actos, acuerdos y decisiones de la Mesa del Parlamento de Andalucía adoptados con anterioridad a la publicación de esta Sentencia.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Patricia del Pozo Fernández y, en su virtud:

1.º Declarar que ha sido vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2.º Restablecer a la recurrente en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la decisión del Presidente de la sesión constitutiva del Parlamento de Andalucía celebrada el 16 de abril de 2015 por la que se proclamó a los tres Secretarios de la Mesa, en cuanto excluye a la recurrente, y reconocer su derecho a formar parte de la Mesa del Parlamento de Andalucía como Secretaria segunda, todo ello con los efectos indicados en el fundamento jurídico quinto de esta Sentencia.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.