

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SALA SEGUNDA
Sección Cuarta

Excmos Sres.:

Conde Martín de Hijas
Pérez Vera
Rodríguez Arribas

Nº de Registro: 575/2005

ASUNTO: Recurso de amparo interpuesto por don Josu Iñaki Erkoreka Gervasio, don Emilio Olabarria Muñoz, doña Begoña Lasabaster Oalzabal y doña Uxue Barkos Berruezo.

SOBRE: Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 25 de enero de 2005, desestimatorio de la solicitud de reconsideración contra anterior Acuerdo de 19 de enero de 2005, por el que se califica, se admite a trámite y se decide el procedimiento de tramitación de la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 27 de enero de 2005, don Pedro Rodríguez Rodríguez, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Josu Iñaki Erkoreka, Diputado por Vizcaya y Portavoz del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) del Congreso de los Diputados, don Emilio Olabarria Muñoz, Diputado por Araba-Álava adscrito al Grupo Parlamentario Vasco (AEJ-PNV) del Congreso de los Diputados, doña Begoña Lasagabaster Olazabal, Diputado por Guipúzcoa adscrita al Grupo Parlamentario Mixto (Eusko Alkartasuna) del Congreso de los Diputados y doña Uxue Barkos Berruezo, Diputada por Navarra-Nafarroa, adscrita al Grupo Parlamentario Mixto (Nafarroa-Bai) del Congreso de los Diputados, interpuso recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 25 de enero de 2005, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el anterior Acuerdo de 19 de enero de 2005, por el que se califica, se admite a trámite y se decide la tramitación de la Propuesta de reforma de Estatuto político de Euskadi por el procedimiento establecido en el

apartado II de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de 16 de marzo de 1993.

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

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

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

c) Los Diputados ahora recurrentes en amparo presentaron un escrito solicitando a la Mesa de la Cámara la reconsideración del anterior Acuerdo.

d) La Mesa del Congreso de los Diputados, tras oír con carácter previo a la Junta de Portavoces, acordó en su sesión de 25 de enero de 2005 desestimar la solicitud de reconsideración presentada por los recurrentes en amparo.

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda de amparo, se invoca en ésta, frente a los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 y 25 de enero de 2005 y la Resolución de la Presidencia de la Cámara de 16 de marzo de 1993 sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, la vulneración del derecho a ejercer en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalan las leyes la función representativa parlamentaria (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE).

Se aduce en la demanda de amparo, en síntesis, que los Estatutos de Autonomía elaborados por el procedimiento del art. 151.2 CE, como lo fue el EAPV, se caracterizan por su carácter pacticio, presentando, por consiguiente, la peculiaridad de una fase de negociación bilateral, como unas veces afirman los

recurrentes o, como la definen en otras, de conciliación entre la representación territorial y los componentes de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. El afán del constituyente en hacer posible que los Estatutos elaborados por el procedimiento del art. 151.2 CE sean fruto de un acuerdo es notorio y de ahí su calificación como normas reforzadas atípicas. Por eso la asistencia y el concurso de una delegación de la Asamblea de parlamentarios, cuya finalidad es alcanzar un acuerdo entre ambas partes, es un elemento constitutivo y sustancial de la elaboración de estos Estatutos. En otras palabras, el procedimiento paccionado del art. 151.2 CE no es sino la consecuencia necesaria de la concepción de la autonomía reconocida constitucionalmente, entre otros, a los territorios a los que se refiere la Disposición Transitoria 2ª CE y, en definitiva, de la posición de éstos en el sistema constitucional.

El Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) acoge la diferenciación entre los tipos de Estatutos de Autonomía, según se hayan elaborado por el procedimiento establecido en el art. 151.2 CE o no, y desarrolla este procedimiento en dicha Cámara en los arts. 137 y ss RCD, en los que se aprecia que abre directamente la fase de enmienda y deliberación mediante la constitución de una Ponencia que se desdobra en dos formaciones paralelas que comparten el objetivo común de lograr o, al menos, intentar un acuerdo. Regulación que se singulariza no solo por la incorporación a los trabajos parlamentarios de quienes no son miembros de la Cámara, sino también porque al prescindir del trámite de toma en consideración se obliga al Congreso de los Diputados a examinar el contenido de la iniciativa y a deliberar y votar sobre los motivos de desacuerdo que se pudieran presentar, eliminando la posibilidad de un rechazo o no asunción *a limine* del proyecto de Estatuto.

Pues bien, llámese paralelismo de las formas o principio de *contrarius actus*, lo cierto es que cuando la Comunidad Autónoma decide a través del Parlamento Vasco modificar su norma institucional básica, ha de observarse un procedimiento simétrico al que en su día se aplicó para su elaboración. Es necesario, por tanto, que *ex art. 151.2 CE* se de la oportunidad efectiva de negociación de su contenido en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados con la representación del Parlamento Vasco designada al efecto.

A juicio de los recurrentes en amparo, no hay razón constitucionalmente admisible ni tampoco una justificación técnica o de economía procesal que ampare la alteración del *iter* definido en el art. 151.2 CE. En todo caso, entienden que los arts. 147.3 y 152.2 CE lejos de constituir una remisión en blanco al margen del art. 151 CE, a lo que habilitan no es a prescindir de éste, sino a introducir requisitos adicionales. Por su parte, la parquedad del art. 145 RCD no es indicativa en absoluto de la plena disponibilidad de la materia y

menos aún de la libre regulación del procedimiento mediante una Resolución supletoria como la aplicada en este caso. Por el contrario, en el art. 145 RCD está implícita, por imperativo del art. 151.2 CE, la remisión a los arts. 136 y ss. RCD.

Pues bien, la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, de la que son meramente aplicación los Acuerdos de la Mesa de la Cámara de 19 y de 25 de enero de 2005, al anticipar una trámite preliminar de debate y votación de totalidad de la Propuesta de reforma a la fase de presentación de enmiendas y a su remisión a la Constitución Constitucional del Congreso de los Diputados faculta a la Cámara para aceptar o rechazar de plano la propuesta, sin que previamente tenga que buscarse un acercamiento y negociación entre la delegación del Parlamento autonómico y la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, pues sólo si se supera el debate y la votación de totalidad se da cauce a la mencionada negociación entre ambas representaciones. En definitiva, al establecer ese trámite previo de debate y votación de totalidad la Resolución y los Acuerdos impugnados vulneran el procedimiento que para la tramitación de la reforma del Estatuto de Autonomía disponen los arts. 151.2 CE y 137 y ss. RCD.

Además, la citada Resolución se extralimita en la función supletoria del Reglamento de la Cámara que a su Presidente confiere el art. 32.2 RCD, pues introduce en el Reglamento un contenido normativo que lo altera de manera sustancial y a través de cauces ajenos a los previstos para su reforma.

Concluye el escrito de demanda suplicando del Tribunal Constitucional que, tras los trámites pertinentes, dicte Sentencia en la que se otorgue el amparo solicitado y se declare la nulidad de la Resolución y los Acuerdos recurridos. Por sendos otrosíes, se interesó como medida cautelar de carácter positivo que en la tramitación en el Congreso de los Diputados de la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi se inaplicase el trámite previo de totalidad y, con carácter subsidiario a ésta, de conformidad con lo dispuesto en el art. 56.1 LOTC, la suspensión inmediata del procedimiento parlamentario y, en concreto, de la sesión plenaria del Congreso de los Diputados convocada para el día 1 de febrero de 2005.

II. Fundamentos jurídicos

1. Aunque nuestra Ley Orgánica permite la inadmisión de la demanda de amparo por providencia cuando, como acontece en este caso, existe unanimidad entre los miembros de la Sección (art. 50.1 LOTC), la singularidad del supuesto ahora considerado aconseja, sin embargo, utilizar la forma más fundamentada del Auto para explicar las razones de nuestra decisión de inadmisión, sin que sea

necesario oír al Ministerio Fiscal, audiencia prevista en el art. 50.3 LOTC para los supuestos de falta de unanimidad, que no es el caso.

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

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

igualdad entre representantes o por menoscabar la garantía de la institución básica del sistema democrático que es la representación política que el precepto constitucional invocado protege.

3. Ha de descartarse la denunciada vulneración por la Resolución y los Acuerdos recurridos del art. 151.2 CE. En efecto, el art. 151.2 CE regula el procedimiento para la elaboración de los Estatutos de Autonomía de los territorios que accedieron a constituirse en Comunidad Autónoma cumpliendo los requisitos establecidos en el art. 151.1 CE o, como es el caso, de los que en el pasado habían plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y contaban al tiempo de promulgarse la Constitución con regímenes provisionales de autonomía (Disp. Trans. 2ª CE), sin que en dicho precepto se contenga previsión alguna en relación con la reforma de los Estatutos de Autonomía cuyo procedimiento de elaboración regula. Así pues, no es cierto como los demandantes de amparo sostienen, sin necesidad ahora de detenerse en otro tipo de consideraciones, que el art. 151 CE regule el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía. Mas cierto es, por el contrario, que dicha regulación se contiene, por un lado, con carácter general para todos los Estatutos de Autonomía, en el art. 147.3 CE, según el cual “la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica”, y, por otro, como previsión complementaria de la anterior y a la vez específica para los Estatutos de Autonomía elaborados por el procedimiento del art. 151.2 CE, en el art. 152.2 CE, a cuyo tenor “una vez aprobados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los correspondientes censos”. La Constitución distingue, pues, de manera inequívoca el procedimiento de elaboración de los Estatutos de Autonomía previsto en el art. 151.2 CE del procedimiento de reforma de los mismos y por ello, sin duda alguna, no impone que los Estatutos de Autonomía elaborados por el procedimiento del art. 151.2 CE hayan de reformarse siguiendo dicho procedimiento.

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

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

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

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

reforma recogidas por los Estatutos de Autonomía”. Pues bien, la citada Resolución, en el concreto extremo impugnado en este recurso de amparo, ni modifica, ni contravine, ni vulnera en lo que ahora interesa el contenido del precepto del Reglamento de la Cámara que regula la reforma de los Estatutos de Autonomía, esto es, el art. 145 RCD, ni ningún otro precepto, circunscribiéndose, por el contrario, a suplir, en el ejercicio de la facultad que al Presidente de la Cámara confiere el art. 32.2 RCD, las omisiones de aquel artículo en orden a la tramitación en el seno de la Cámara de las Propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía, por lo que ha de concluirse que no ha transgredido los límites que, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional (SSTC 119/1990, de 21 de junio, FJ 5; 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3; 226 y 227/2004, de 29 de noviembre, FF. JJ. 2), han de respetar los órganos de gobierno y dirección de las Cámaras en el ejercicio de su función de interpretar o suplir sus Reglamentos en los casos de duda y de omisión.

En los supuestos que han sido objeto de las SSTC 226 y 227/2004, de 29 de noviembre, que se invocan en la demanda en apoyo de la pretensión actora, a diferencia del ahora considerado -de ahí que no puedan compararse ambos casos-, las normas supletorias entonces recurridas en amparo habían alterado de manera sustancial el precepto cuyo contenido normativo pretendían suplir, al haber añadido a las causas tasadas de disolución de las Comisiones parlamentarias recogidas en aquel precepto, y pese a que éste no brindaba margen alguno para operar con la técnica de las lagunas jurídicas, una nueva causa de disolución que no aparecía contemplada expresamente en el mismo y desligada absolutamente de las en él reguladas. Nada de ello ocurre en el presente caso, en el que la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados se limita a desarrollar, supliendo una auténtica laguna jurídica, el art. 145 RCD sin contradecirlo ni alterarlo.

6. Por último, no cabe duda de que en modo alguno puede imputarse a la Resolución y a los Acuerdos recurridos, al establecer el procedimiento a seguir para la tramitación en el Congreso de los Diputados de la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, una lesión del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE. En efecto, no cabe apreciar un supuesto trato desigual ni una sospecha de discriminación *ad personam* que pudieran padecer los recurrentes en amparo, pues aquella Resolución supletoria, de la que los Acuerdos recurridos son mera aplicación, responde a una regulación de alcance general y abstracto, que conduce a un tratamiento igual de los miembros de la Cámara y de los Grupos en los que se integran. Tampoco cabe apreciar en los actos recurridos una supuesta desconfiguración o desnaturalización de la representación política que el precepto constitucional

invocado garantiza, pues en modo alguno impide u obstaculiza, desconfigurándolo o desnaturalizándolo, el desempeño por los demandantes de amparo y los Grupos en los que se integran de sus funciones 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.

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

Por lo expuesto, la Sección, por unanimidad,

ACUERDA

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

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