AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de **D^a. Adriana Lastra Fernández, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista**, y D^a. Miriam ALCONCHEL GONZAGA, D^a. Ángeles ÁLVAREZ ÁLVAREZ, D. Javier ANTÓN CACHO, D. José María BARREDA FONTES, D. Pablo BELLIDO ACEVEDO, D^a. Patricia BLANQUER ALCARAZ, D. José Miguel CAMACHO SÁNCHEZ, D. Gregorio CÁMARA VILLAR, D. Juan Carlos CAMPO MORENO, D^a. Pilar CANCELA RODRÍGUEZ, D^a. Zaida CANTERA DE CASTRO, D. Ciprià CÍSCAR CASABÁN, D. Ricardo CORTÉS LASTRA, D. Manuel CRUZ RODRÍGUEZ, D^a. Carmen Rocío CUELLO PÉREZ, D^a. María del Rocío DE FRUTOS MADRAZO, D. Salvador DE LA ENCINA ORTEGA, D. José Juan DÍAZ TRILLO, D. Odón ELORZA GONZÁLEZ, D. Jesús María FERNÁNDEZ DÍAZ, D^a. Sonia FERRER TESORO, D^a. María Aurora FLÓREZ RODRÍGUEZ, D. Sebastián FRANQUIS VERA, D. Óscar GALEANO GRACIA, D. Ricardo Antonio GARCÍA MIRA, D^a. Josefa Inmaculada GONZÁLEZ BAYO, D. Juan Luis GORDO PÉREZ, D^a. Lúdia GUINART MORENO, D. Antonio GUTIÉRREZ LIMONES, D. Miguel Ángel HEREDIA DÍAZ, D. Antonio HERNANDO VERA, D^a. Sofía HERNANZ COSTA, D. Antonio HURTADO ZURERA, D. Juan JIMÉNEZ TORTOSA, D. Marc LAMUÀ ESTAÑOL, D. José Javier LASARTE IRIBARREN, D. Patxi LÓPEZ ÁLVAREZ, D^a. María Pilar LUCIO CARRASCO, D. César LUENA LÓPEZ, D^a. María Guadalupe MARTÍN GONZÁLEZ, D^a. María Luz MARTÍNEZ SEIJO, D. Guillermo Antonio MEIJÓN COUSELO, D^a. Carlota MERCHÁN MESÓN, D. Pedro José MUÑOZ GONZÁLEZ, D^a. Micaela NAVARRO GARZÓN, D. Gonzalo PALACÍN GUARNÉ, D^a. Esther PEÑA CAMARERO, D^a. María Mercè PEREA I CONILLAS, D^a. María Soledad PÉREZ DOMÍNGUEZ, D^a. Margarita PÉREZ HERRÁIZ, D. Pere Joan PONS SAMPIETRO, D. Antonio Francisco

PRADAS TORRES, D. Artemi Vicent RALLO LOMBARTE, D^a. Elvira RAMÓN UTRABO, D. César Joaquín RAMOS ESTEBAN, D^a. María Tamara RAYA RODRÍGUEZ, D^a. Isabel RODRÍGUEZ GARCÍA, D^a. Juana Amalia RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, D^a. María Soraya RODRÍGUEZ RAMOS, D^a. María del Mar ROMINGUERA SALAZAR, D. Joan RUIZ I CARBONELL, D. Luis Carlos SAHUQUILLO GARCÍA, D. David SERRADA PARIENTE, D^a. María Jesús SERRANO JIMÉNEZ, D. José Enrique SERRANO MARTÍNEZ, D. Felipe Jesús SICILIA ALFÉREZ, D. Rafael SIMANCAS SIMANCAS, D^a. Susana SUMELZO JORDÁN, D. José Andrés TORRES MORA, D^a. Victoria Begoña TUNDIDOR MORENO, D. Ignacio URQUIZU SANCHO y D. José ZARAGOZA ALONSO, cuya representación acredito mediante las copias de escrituras de poder que en legal forma acompaño como DOCUMENTO número 1, todos ellos en su condición de Diputados y Diputadas del Grupo Parlamentario Socialista, según se acredita mediante la certificación del Secretario General del Congreso de los Diputados que se adjunta como DOCUMENTO número 2, y aportando las firmas de cada uno de ellos manifestando su voluntad de interponer este recurso como DOCUMENTO número 3, ante el Tribunal Constitucional comparece y como mejor proceda en Derecho, DICE

1. Que en la representación que ostenta, viene a interponer **RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL**, de conformidad con los artículos 41, 42 y concordantes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 28 de septiembre de 2018, que fue notificado el 9 de octubre de 2018, por el que se desestima la solicitud de reconsideración formulada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Común Podem-En Marea, Esquerra Republicana, Vasco (EAJ-PNV) y Mixto, y se confirma el Acuerdo de la misma Mesa de 4 de septiembre de 2018, en relación con la petición de tramitación directa y en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que se adjunta como DOCUMENTO número 4.

2. Que el amparo se interpone por entender que los mencionados acuerdos vulneran los derechos fundamentales susceptibles de

amparo constitucional previstos en los artículos 23.1 y 23.2 de la Constitución Española, con arreglo a los Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho que a continuación se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Presentación de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

1. El 24 de agosto de 2018 se presentó ante la Mesa del Congreso de los Diputados, al amparo de lo previsto en el artículo 124 y siguientes del Reglamento de la Cámara, una Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esta iniciativa legislativa fue presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Confederal de Unidos Podemos–En Comú Podem–En Marea, de Esquerra Republicana y Mixto. El texto de la iniciativa, registrada con número 099143, fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados, serie B, núm. 307-1, de 7 de septiembre de 2018. Se adjunta como DOCUMENTO número 5.

2. El escrito de presentación de esta iniciativa incluía expresamente la solicitud de que la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, propusiera al Pleno que acordase la tramitación directa y en lectura única de la iniciativa, una vez tomada en consideración, y conforme a lo dispuesto en el artículo 150.1 del Reglamento de la Cámara, atendiendo a la naturaleza de la Proposición de Ley presentada y a la simplicidad de su formulación. Asimismo, se solicitaba de la Mesa del Congreso que acordase la tramitación de la Proposición de Ley por el procedimiento de urgencia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 93 del Reglamento del Congreso.

SEGUNDO.- Acuerdo de la Mesa del Congreso 4 de septiembre de 2018, por el que se desestima la solicitud de tramitación directa y en lectura única

3. La Mesa del Congreso, en su reunión del 4 de septiembre de 2018, calificó la iniciativa con número de expediente 122/000269, adoptando respecto de ella el siguiente Acuerdo (se adjunta copia de este Acuerdo como DOCUMENTO número 6):

«Acuerdo:

1. Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar a los autores de la iniciativa.

2. En cuanto a la solicitud de tramitación por el procedimiento de urgencia, comunicar a los autores de la iniciativa que la Mesa de la Cámara ha acordado no tramitar por dicho procedimiento.

3. En cuanto a la solicitud de tramitación directa y en lectura única, comunicar a los autores de la iniciativa que la Mesa ha acordado, en los

términos del artículo 150.1 del Reglamento, no proponer dicha tramitación y, en consecuencia, no trasladar a la Junta de Portavoces».

4. Este Acuerdo de la Mesa fue adoptado sin realizar la audiencia previa a la Junta de Portavoces. La propuesta de acuerdo elaborada por la Secretaría General del Congreso, incluida en el Índice Rojo de la Mesa de la Cámara, expresamente señalaba que la solicitud de tramitación directa y en lectura única fuera trasladada a la Junta de Portavoces, para cumplir la previsión reglamentaria respecto a la audiencia previa a dicho órgano.

5. Además, el citado Acuerdo de la Mesa de 4 de septiembre de 2018 no contiene motivación alguna. El acta de la reunión muestra que las razones invocadas por algunos de los miembros de la Mesa como fundamento para rechazar la tramitación directa y en lectura única y por el procedimiento de urgencia se cifraron en «la relevancia de la normativa que se pretende modificar, que tiene implicaciones incluso a nivel europeo», en «la existencia de una iniciativa similar que se está tramitando por el procedimiento ordinario», o en que «el asunto de fondo es de máxima relevancia».

TERCERO.- Solicitud de reconsideración formulada respecto del Acuerdo de la Mesa de 4 de septiembre de 2018

6. El día 13 de septiembre de 2018, y conforme a lo dispuesto en el artículo 31.2 del Reglamento del Congreso, los Grupos Parlamentarios Socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, de Esquerra Republicana, Vasco (EAJ-PNV) y Mixto, presentaron ante la Mesa de la Cámara escrito de solicitud de reconsideración, con número de registro 101012 (adjunto como DOCUMENTO número 7), respecto de la denegación de la propuesta de tramitación directa y en lectura única contenida en el citado Acuerdo de la Mesa del Congreso de 4 de septiembre de 2018, pidiendo a la Mesa:

- Que reconsiderase su Acuerdo de 4 de septiembre de 2018, en relación con la petición de tramitación directa y en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (número de expediente 122/000269).
- Que, en su virtud, acordase trasladar a la Junta de Portavoces la solicitud de tramitación directa y en lectura única y propusiese al Pleno, una vez producida la preceptiva audiencia de la Junta de Portavoces, su tramitación por este procedimiento.

CUARTO.- Toma en consideración de la Proposición de Ley Orgánica y retiradas de firma

7. En su sesión del 18 de septiembre de 2018, el Pleno del Congreso acordó tomar en consideración la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Se incluye copia de la toma en consideración como DOCUMENTO número 8. En esta votación se

manifestaron a favor de la toma en consideración 181 Diputados (todos ellos de los Grupos proponentes), en contra 164 Diputados, y hubo una única abstención.

8. Con la misma fecha de 18 de septiembre de 2018, la Mesa del Congreso acordó aceptar la declaración de voluntad de retirada de firma manifestada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana y por el Grupo Parlamentario Mixto, respecto de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

QUINTO.- Audiencia a la Junta de Portavoces en el trámite de reconsideración

9. La Mesa del Congreso, en su reunión de 18 de septiembre de 2018, acordó el traslado de la solicitud de reconsideración a la Junta de Portavoces, a los efectos del artículo 31.2 del Reglamento de la Cámara. La audiencia de la Junta de Portavoces tuvo lugar en su reunión del 25 de septiembre de 2018. En dicha sesión se manifestaron a favor de la reconsideración los portavoces de los Grupos Parlamentarios Socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, de Esquerra Republicana, Vasco (EAJ-PNV) y Mixto. Únicamente los portavoces de dos Grupos Parlamentarios – Popular en el Congreso y Ciudadanos– se manifestaron en contra de la reconsideración, afirmando que correspondía a la Mesa decidir al respecto. Se adjunta copia del acta de esta sesión de la Junta de Portavoces como DOCUMENTO número 9.

SEXTO.- Acuerdo de la Mesa del Congreso de 28 de septiembre de 2018, por el que se desestima la solicitud de reconsideración

10. La Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión del 28 de septiembre de 2018, acordó desestimar la solicitud de reconsideración presentada, comunicando dicho Acuerdo al Grupo Parlamentario Socialista el 9 de octubre de 2018. Dicho Acuerdo es firme, ya que contra el mismo no cabe recurso alguno en vía parlamentaria o jurisdiccional ordinaria.

11. En este Acuerdo, la Mesa mantiene, en contra de lo sostenido por los recurrentes:

- Que «la Mesa de la Cámara, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso (...) puede y debe, en el ejercicio de sus funciones de calificación contempladas en el artículo 31.1. 4º y 5º del Reglamento, extender su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, valorando si, en función de la naturaleza de la iniciativa o de su mayor o menor simplicidad, se considera adecuada su tramitación en lectura única, pues el citado artículo 150.1 del Reglamento atribuye expresamente esa facultad de propuesta a la Mesa».
- Que «la audiencia de la Junta de Portavoces no es un requisito previo necesario para que la Mesa pueda ejercer su facultad de propuesta, sino tan sólo una exigencia que ha de cumplirse para que el asunto pueda someterse a la decisión del Pleno», de modo que si la posición de la Mesa es contraria a la tramitación de la iniciativa de que se trate de manera directa y en lectura única «puede la Mesa, en el ejercicio de sus propias competencias, decidirlo así *ab*

initio, interrumpiendo el procedimiento. No en vano, la propuesta de la Mesa prevista en el artículo 150 del Reglamento viene a ser una suerte de ejercicio de su *facultad de iniciativa* [sic], debiendo poder ejercer esa facultad con libertad y autonomía, en el marco del citado precepto».

- Que «la Mesa es autónoma para decidir conforme a su propio criterio pudiendo apartarse, si lo estima pertinente y una vez analizadas todas las circunstancias concurrentes, del criterio jurídico emitido por la Secretaría General», y que «la Mesa ha entendido que no procedía proponer al Pleno la tramitación directa y en lectura única de la iniciativa de referencia». No se señalan en el Acuerdo, sin embargo, las razones por las cuáles la Mesa adoptó tal criterio.

SÉPTIMO.- Recapitulación

12. En conclusión, los antecedentes de hecho contenidos en la presente demanda de amparo ponen de manifiesto que la Mesa de la Cámara a través de diversas decisiones carentes de motivación jurídica, sin apoyo reglamentario alguno, ha impedido que el Pleno de la Cámara, máximo órgano de representación de la misma se pronuncie sobre la forma de tramitación de una iniciativa legislativa. Con una forma de actuar totalmente desconocida en la costumbre parlamentaria, la Mesa de la Cámara ha adquirido en ese proceso un papel político que en ningún caso le corresponde, adoptando su decisión bajo criterios de oportunidad política y privando a los diputados y a las diputadas, representados en la Junta de Portavoces a través de los Grupos Parlamentarios, y directamente en el Pleno de la Cámara, de la posibilidad de manifestar la voluntad de la Cámara respecto a un elemento sustancial del procedimiento legislativo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

- Fundamentos de Derecho procesales -

PRIMERO.- Jurisdicción y competencia

La jurisdicción para el conocimiento de los recursos de amparo que, como el presente, se fundamentan en la violación de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución, la tiene el Tribunal Constitucional, en virtud de los artículos 53.2 y 161.1.b) de la misma y artículo 2.1.b) LOTC, y corresponde su conocimiento a la Sala a la que por turno se reparta [artículos 12 y 48 LOTC].

SEGUNDO.- Actos objeto del recurso

Los actos respecto de los que se solicita el amparo del Tribunal Constitucional se encuentran dentro del ámbito previsto en el artículo 42 LOTC, al consistir en actos sin valor de ley emanados de un órgano de las Cortes Generales, la Mesa del Congreso de los Diputados, que vulnera derechos reconocidos en los artículos 23.1 y 23.2 de la Constitución, susceptibles de amparo constitucional a tenor de los artículos 53.2 CE y 41.1 LOTC. Se trata de los siguientes Acuerdos de la Mesa del Congreso:

- Acuerdo de 4 de septiembre de 2018, por el que se desestima la petición de tramitación directa y en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, número de registro 099143, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Común Podem-En Marea, Esquerra Republicana, y Mixto;
- Acuerdo de 28 de septiembre de 2018, por el que se desestima la solicitud de reconsideración formulada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Común Podem-En Marea, de Esquerra Republicana, Vasco (EAJ-PNV) y Mixto, número de registro 101012, respecto del Acuerdo de la Mesa de 4 de septiembre de 2018, en relación con la petición de tramitación directa y en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

TERCERO.- Legitimación activa

Los Diputados otorgantes del poder y solicitantes del amparo están legitimados para promover este recurso en virtud del artículo 46.1 de la LOTC, al ser las personas directamente afectadas por las resoluciones que se recurren, ya que los Acuerdos de la Mesa de 4 de septiembre y de 28 de septiembre del año en curso, vulneran su derecho fundamental previsto en el artículo 23.2 de la Constitución y, por conexión, el artículo 23.1 de la Constitución.

Por su parte, doña Adriana Lastra Fernández ostenta la legitimación derivada de su representación y capacidad procesal ante el Tribunal Constitucional por su condición

de Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados. Dicha capacidad procesal es una cuestión reconocida de forma pacífica por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional [entre otras, en las SSTC 81/1991; 4/1992; y 177/2002].

El hecho de que los derechos del artículo 23 de la Constitución pertenezcan al ciudadano no ha impedido que el Tribunal Constitucional reconozca interés legítimo suficiente a los partidos políticos [SSTC 53/1982 y 35/1985] y a los grupos parlamentarios [SSTC 81/1991; 177/2002; 361/2006; y 74/2009] para, por la vía del recurso de amparo, reclamar el respeto de tales derechos fundamentales. Ello es coherente con la flexibilidad procesal con que el Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no solo la posee la persona directamente afectada [arts. 162.1 b) CE y 46.1 a) LOTC], sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, entre los que se encuentran los referidos grupos. Asimismo, con frecuencia, el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite recursos de amparo en los que el recurrente era directamente un Grupo parlamentario en tanto en cuanto el mismo actuaba en nombre de los derechos de sus miembros [SSTC 4/1992; 95/1994; 41/1995, y 118/1995].

CUARTO.- Representación y defensa

Los solicitantes del amparo comparecen ante el Tribunal representados por procurador y bajo la dirección de letrado, cumpliendo lo que exige el artículo 81.1 LOTC.

QUINTO.- Formulación del recurso en plazo

El recurso se interpone dentro del plazo de tres meses a contar desde la firmeza de los actos recurridos, al amparo de lo que dispone el artículo 42 LOTC.

SEXTO.- Pretensión que se deduce

Se pretende del Tribunal Constitucional el otorgamiento del amparo, en virtud de lo que prevén los artículos 53 y 55 LOTC y, en consecuencia:

- a) La declaración de nulidad, por violación de los derechos reconocidos en los artículos 23.1 y 23.2 de la Constitución Española, de los dos Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que son objeto del presente recurso de amparo, a saber:
 - Acuerdo de 4 de septiembre de 2018, por el que se desestima la petición de tramitación directa y en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, número de registro 099143, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Común Podem-En Marea, de Esquerra Republicana, y Mixto;
 - Acuerdo de 28 de septiembre de 2018, por el que se desestima la solicitud de reconsideración formulada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Común Podem-En Marea, de Esquerra

Republicana, Vasco (EAJ-PNV) y Mixto contra el Acuerdo de la Mesa de 4 de septiembre de 2018 que rechazó la tramitación directa y en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- b) El reconocimiento del derecho fundamental de los recurrentes a ejercer las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, en los términos legalmente previstos, que se reconoce en el artículo 23.2 de la Constitución. En consonancia con ello, también el reconocimiento del derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución; y
- c) El restablecimiento en la integridad de los derechos fundamentales vulnerados, mediante la declaración de que procede que la Mesa, una vez oída la Junta de Portavoces, proponga al Pleno del Congreso de los Diputados la tramitación directa y en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- Fundamentos de Derecho sustantivos -

PRIMERO.- ESPECIAL TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL DEL RECURSO DE AMPARO

A. Planteamiento

La LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, dispone en su artículo 49.1 *in fine* que en las demandas de amparo ha de justificarse la concurrencia de la especial trascendencia constitucional, siendo este un requisito indispensable para que se pueda entrar a valorar si procede o no el otorgamiento del amparo. Asimismo, el artículo 50 LOTC exige «Que el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales».

Al tratarse de un amparo ejercitado por parlamentarios, es plenamente aplicable lo afirmado por el Tribunal Constitucional, entre otras muchas, en las SSTC 10/2018, FJ 2, y 28/2018, FJ 2, cuando ha resuelto que los amparos de carácter parlamentario [artículo 42 LOTC], como sucede con el presente, «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, cual es 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*, según la cual determinados actos parlamentarios no pueden ser objeto de control 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 (art. 23.2 CE), y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE), lo que sitúa a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva y valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este Tribunal (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra (STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2, entre otras».

El concepto de especial trascendencia constitucional ha sido definido por la jurisprudencia constitucional. La STC 155/2009 sistematizó los supuestos que el propio Tribunal considera de “especial trascendencia constitucional”. Entre ellos, hay dos que resultan directamente aplicables al presente recurso de amparo, tal y como se justificará de inmediato:

- El asunto suscitado plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional.
- El asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tiene unas

consecuencias políticas generales (consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios, como el presente).

B. Faceta nueva de un derecho

En cuanto al primero de los motivos, la relevancia constitucional consiste en determinar si la tramitación de una iniciativa legislativa de manera directa y en lectura única está sometida a que la Mesa, como órgano de gobierno de la Cámara, decida liminarmente sobre su procedencia, o si, por el contrario, tal decisión conlleva el ejercicio de un margen de apreciación política que corresponde ejercitar a los autores de la iniciativa, a la Junta de Portavoces y, en última instancia, al Pleno, por formar parte del núcleo de la función representativa parlamentaria o *ius in officium* [ex 23.2 CE].

Así planteada la controversia, su esclarecimiento depende de la interpretación que el Tribunal Constitucional decida hacer del contenido de los artículos 23.1 y 23.2 de la Constitución a la luz del artículo 150.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados. El tenor literal de este precepto es el siguiente:

«Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única».

En el asunto de que trae causa la presente demanda de amparo, la Mesa del Congreso de los Diputados interpretó y aplicó el artículo 150.1 del Reglamento de la Cámara en el sentido de que tal precepto le habilita para decidir de manera autónoma y unilateral acerca de la procedencia de la tramitación directa y en lectura única de una proposición de ley. Entiende la Mesa del Congreso que la facultad de propuesta que le atribuye el artículo 150.1 del Reglamento de la Cámara se traduce en un poder de valoración discrecional acerca de la procedencia o no de someter el asunto al Pleno, sin necesidad siquiera de dar audiencia a la Junta de Portavoces.

No existe doctrina del Tribunal Constitucional relativa al contenido del *ius in officium* de los Diputados en conexión con el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso en casos similares al que aquí se plantea, lo que dota de especial trascendencia constitucional a la tramitación y resolución del presente recurso de amparo. Sí que existe doctrina del Tribunal referente a supuestos relativamente cercanos al aquí citado, pero diferentes de él. Ha de tenerse en cuenta, en todo caso, que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido, de manera constante, muy restrictiva en cuanto a las funciones de las Mesas de las Asambleas legislativas, limitándolas a verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas parlamentarias.

Así, por una parte, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las facultades y obligaciones de las Mesas de las Cámaras en relación con las solicitudes de tramitación urgente planteadas por el Gobierno respecto de un proyecto

de Ley [STC 234/2000, relativa a las facultades de la Mesa del Senado]. Sin embargo, esta jurisprudencia no es directamente aplicable a este caso, ya que se refiere a las solicitudes planteadas por los diputados y grupos parlamentarios en relación con sus propias proposiciones de ley.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de revisar la aplicación del artículo 150.1 del Reglamento realizada por la Mesa en relación con algunas proposiciones de ley planteadas por los diputados y grupos parlamentarios. Sin embargo, en todos los asuntos enjuiciados hasta ahora, se trataba de resolver reclamaciones planteadas contra la decisión del Pleno de tramitar directamente y en lectura única una determinada iniciativa, una vez realizada la propuesta por la Mesa [por todas, SSTC 185/2016 y 215/2016].

Por consiguiente, es la primera vez que se plantea un asunto como este, en el que los autores de una iniciativa solicitan del Tribunal Constitucional el amparo de sus derechos fundamentales *ex* artículos 23 de la Constitución ante la negativa injustificada de la Mesa a dar curso a su solicitud de tramitación directa y en lectura única.

La decisión sobre la tramitación por lectura única, cuando la iniciativa cumple lo establecido en el artículo 150, como es el caso, tiene un alto contenido discrecional y atiende a motivos de oportunidad política. Precisamente por ello, el Reglamento parlamentario ha previsto que sea el Pleno de la Cámara el que decida el concreto procedimiento legislativo que se va a seguir en la tramitación de una iniciativa. Por ello, ha de considerarse que, en ejercicio de lo previsto en los artículos 23.1 y 23.2 de la Constitución, (i) la meritada decisión corresponde de manera absoluta al Pleno, (ii) no puede ser bloqueada por la Mesa sin oír previamente a los representantes de los Grupos Parlamentarios, reunidos en Junta de Portavoces, y (iii) tales exigencias forman parte del derecho de los autores de la iniciativa a que esta se tramite de conformidad con el procedimiento debido. Por todo ello, los Acuerdos de la Mesa del Congreso que se recurren mediante la presente demanda de amparo deben considerarse lesivos del *ius in officium* protegido por los artículos 23.1 y 23.2 de la Constitución Española.

C. Trascendencia general del asunto suscitado

En el presente caso, la especial trascendencia constitucional se justifica también por el segundo de los motivos antes mencionados: la vulneración de los derechos fundamentales invocados tiene una enorme trascendencia por poder producir consecuencias jurídicas generales, en la medida en que afecta directamente a la tramitación de las iniciativas parlamentarias y, con ello, al funcionamiento normal del poder legislativo.

A pesar de la vocación de tutela subjetiva que caracteriza a los procesos constitucionales de amparo, que los diferencia de los procesos de control abstracto de constitucionalidad, ha de recordarse que el propio Tribunal Constitucional ha destacado recientemente que no es posible separar de manera estricta el análisis abstracto de los vicios de procedimiento legislativo y las eventuales vulneraciones de derechos de los parlamentarios derivados de ellas, pues la inobservancia de los

derechos y facultades pertenecientes al núcleo de la función representativa de los diputados altera «de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras; tales reglas de procedimiento son invulnerables a la acción del legislador y tienen, sobre todo, un carácter instrumental respecto del pluralismo político que es, con arreglo al artículo 1.1 CE, uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico en general» [STC 10/2018, FJ 4, con cita de las SSTC 99/1987, FJ 1 a); 103/2008, FJ 5; 176/2011, FJ 4; 84/2015, FJ 4; 213/2016, FJ 3, y 215/2016, FJ 5 b), entre otras].

En palabras del Tribunal Constitucional, «es función primordial de toda asamblea parlamentaria (...) representar a la ciudadanía; función que sólo se cumple si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen a los procedimientos que el ordenamiento dispone y a las reglas jurídicas que, integradas sobre todo en los reglamentos de las Cámaras, aseguran el ejercicio de los derechos y facultades de los parlamentarios, así como la participación no discriminatoria de todos sus representantes. Se asegura, con ello, el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad. La democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está entre sus presupuestos inexcusables» [SSTC 109/2016, FJ 5, y 10/2018, FJ 5].

Esta doctrina constitucional resulta plenamente aplicable al asunto de que trae causa la presente demanda de amparo. La fijación de doctrina constitucional acerca del contenido del *ius in officium* en relación con la solicitud de tramitación de las iniciativas legislativas de manera directa y en lectura única presenta una trascendencia general evidente, no solo por la importancia misma que ostenta la fijación del contenido de todo derecho fundamental, sino también porque los derechos fundamentales de los representantes son, al mismo tiempo, atribuciones del órgano representativo al que pertenecen. La defensa de los derechos fundamentales de los parlamentarios es en última instancia la forma de proteger a la institución, pues la vulneración de derechos, en este caso, trasciende lo puramente individual para afectar a la manifestación de la voluntad de la Cámara en su conjunto. De la doctrina que fije el Tribunal en la resolución del presente recurso dependerá, en última instancia y en la práctica, hacer o no accesible a las minorías parlamentarias la participación efectiva en la toma de decisiones relativas a la aplicación de la tramitación directa y en lectura única de iniciativas legislativas en el Congreso de los Diputados. La protección de la posición de las minorías en el procedimiento legislativo es fundamental y es, además, garantía del pluralismo político consagrado en el artículo 1.1 de la Constitución.

SEGUNDO.- VULNERACIÓN DEL DERECHO AL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES REPRESENTATIVAS (ARTÍCULO 23.2 CE) EN RELACIÓN CON EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES (ARTÍCULO 23.1 CE)

A. DERECHOS FUNDAMENTALES INVOCADOS

La presente demanda de amparo se fundamenta en la vulneración del *ius in officium* propio del cargo de parlamentario protegido por el artículo 23 de la Constitución.

Dicha lesión resulta imputable al Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 4 de septiembre de 2018 (por el que se desestima la petición de tramitación directa y en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera), y al Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 28 de septiembre de 2018 (por el que se desestima la solicitud de reconsideración del meritado Acuerdo de 4 de septiembre de 2018, en relación con la denegación de la tramitación directa y en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de referencia).

En concreto, se denuncia que las resoluciones recurridas vulneran el ejercicio de facultades que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria de los diputados demandantes [artículo 23.2 CE], en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes [artículo 23.1 CE].

El artículo 23.2 CE 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» y, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, «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, FJ 3; 10/1983, FJ 2; 28/1984, FJ 2; 32/1985, FJ 3; 1/2015, FJ 3; 10/2018, FJ 3, entre otras].

El derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo del artículo 23.2 CE se invoca conjuntamente con el artículo 23.1 CE. Como ha reiterado el Tribunal Constitucional, el derecho al ejercicio del cargo protegido por el artículo 23.2 CE resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo se presenta 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 artículo 23.1 CE» [SSTC 161/1988, FJ 6; 205/1990, FJ 4; 177/2002, FJ 3; 40/2003, FJ 2; 1/2015, FJ 3; 10/2018, FJ 3]. Así, existe «una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a 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 FJ 2; 107/2001, FJ 3; 177/2002, FJ 3; 40/2003, FJ 2; 202/2014, FJ 3; 10/2018, FJ 3, entre otras muchas].

Se denuncia mediante la presente demanda de amparo, tal y como se desarrollará en los apartados siguientes, que los actos impugnados lesionan de tres maneras cumulativas los artículos 23.1 y 23.2 CE, en conexión con lo que prevé el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso:

- Por una parte, se ha vulnerado el derecho de los parlamentarios que proponen una iniciativa legislativa a que esta sea tramitada de conformidad con lo que los

mismos solicitan cuando dicha solicitud cumple todos los requisitos reglamentariamente establecidos.

- De otro lado, se ha lesionado el derecho de los parlamentarios, en su formación como Junta de Portavoces, a que esta sea oída con carácter previo en aquellos casos en que así se establezca normativamente y, por lo tanto, a que el criterio de diputados pertenecientes a todos y cada uno de los Grupos parlamentarios pueda ser tomado en consideración por la Mesa antes de que esta adopte decisiones.
- Finalmente, se ha vulnerado el derecho de los parlamentarios, en su formación como Pleno, a participar en la toma de decisiones relativas al procedimiento a aplicar para la tramitación de las iniciativas legislativas.

Tal y como será objeto de explicación después, los demandantes de amparo consideran que las lesiones recién señaladas se han producido por dos motivos, uno principal y uno subsidiario:

- Con carácter principal, porque suponen una extralimitación de las funciones asignadas a la Mesa del Congreso de los Diputados, quien, con ello, ha invadido facultades reservadas al núcleo de la función representativa parlamentaria.
- Con carácter subsidiario, y para el caso en que se reconozca que la Mesa del Congreso de los Diputados ostenta un cierto margen de apreciación en relación con las solicitudes de tramitación directa y en lectura única planteadas por los promotores de las iniciativas parlamentarias, porque la Mesa ejerció esa función de manera contraria al Reglamento de la Cámara, al no cumplir el trámite de audiencia previa a la Junta y no motivar su decisión.

B. CANON DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

B.1. Contenido general del ius in officium

A los efectos del presente recurso, resulta necesario tomar en consideración la doctrina constitucional preexistente acerca del contenido del llamado *ius in officium*, esto es, el «conjunto de facultades que identifican la labor del representante y que, junto con el derecho a permanecer, forman el estatuto del parlamentario» [por todas, SSTC 37/1985; 36/1990; 74/2009], cuyo contenido general se traduce en que los representantes se mantengan en sus cargos «sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga» [SSTC 32/1985 y 161/1988, entre otras]. En particular, la Constitución veta la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo, introduciendo obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros [STC 39/2008, FJ 5].

Como se deriva del inciso final del artículo 23.2 CE, el derecho al ejercicio del cargo representativo constituye un derecho de configuración legal que corresponde establecer a los Reglamentos de las Cámaras, «a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios que, una vez creados, quedan

integrados en el status propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren» [SSTC 161/1988; 38/1999; 107/2001; 36/2014, FJ 5; 107/2016, FJ 4 b); 108/2016, FJ 4 b); 11/2017, FJ 3].

Sin embargo, que el artículo 23.2 CE recoja un derecho fundamental de configuración legal no conlleva que cualquier infracción del estatuto del parlamentario en la Cámara represente por sí sola una lesión del derecho fundamental. El Tribunal Constitucional ha insistido en que «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 artículo 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» [por todas, SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2; 39/2008, FJ 5; 23/2015, FJ 3; 10/2018, FJ 3].

Por lo tanto, resulta decisivo dilucidar cuál es el contenido del «núcleo de la función representativa parlamentaria». Hasta la fecha, el Tribunal Constitucional no ha fijado de manera exhaustiva el círculo de facultades que integran el núcleo esencial del *ius in officium* de los parlamentarios, como –por otra parte- es lógico, debido a su fijación por remisión a lo que establezcan los Reglamentos de las Cámaras. No obstante, el Alto Tribunal sí ha señalado que el ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos constituye «la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático. Puesto que la participación en el ejercicio de la dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan (...) constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante» [por todas, SSTC 10/2016, FJ 4, y 10/2018, FJ 3].

Con ello, el Tribunal Constitucional ha ligado el núcleo esencial del *ius in officium* con el principio democrático de manera especialmente intensa por lo que respecta a las facultades de los parlamentarios correspondientes a la función legislativa de las Cámaras. A continuación se sintetiza la doctrina del Tribunal relativa a dichas facultades. Ello es de enorme relevancia a los efectos de la presente demanda de amparo, en la medida en que existe identidad de razón entre la jurisprudencia que a continuación se abordará y el supuesto al que se refiere este recurso: las facultades atinentes al tipo de procedimiento –ordinario o en lectura única– a aplicar para tramitar una iniciativa legislativa pertenecen también al ámbito de la función legislativa de los parlamentarios.

a) Derecho a la iniciativa legislativa

El Tribunal Constitucional ha considerado la iniciativa parlamentaria como un elemento esencial del *ius in officium*, ya que se trata de la forma a través de la cual se manifiesta inicialmente la actividad parlamentaria: «Puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, entre los que indudablemente debe contarse con el derecho a la iniciativa legislativa, constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in*

officium del representante, toda decisión de la Mesa sobre la admisibilidad y tramitación de una iniciativa legislativa promovida por un representante de los ciudadanos afecta a su derecho al libre e igual ejercicio de su cargo público, de forma que, perturbado o coartado este, se perturba y coarta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, infringiendo, así pues, el art. 23.1 y 2 C.E.» [STC 38/1999, FJ 3].

Así, el Tribunal Constitucional ha elevado a la máxima consideración del *ius in officium* el ejercicio de la iniciativa parlamentaria, ya que considera que es la forma más señalada y expresiva de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias [STC 124/1995, FJ 3]. Asimismo, ha afirmado que «son también un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento, operando como un instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el Pleno de la Cámara, y que les permite obligar a que éste se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración» [STC 124/1995, FJ 3].

El derecho a la iniciativa legislativa comprende el derecho a la tramitación de las iniciativas planteadas por los parlamentarios. Esto implica que el procedimiento no puede ser paralizado injustificadamente inmediatamente después de la admisión. Así, el Tribunal Constitucional ha declarado que «La posibilidad de promover la deliberación y toma de posición de la Cámara sobre un determinado asunto (...) constituye una manifestación constitucionalmente relevante del ejercicio del cargo de representante parlamentario», como sucede en aquellos casos en que la facultad «se realiza mediante meros actos de propuesta, a través de los que un grupo parlamentario insta a la Cámara para que haga suya una determinada iniciativa» [STC 40/2003, FJ 3].

b) Derecho de participación a través de la Junta de Portavoces

El *ius in officium* de los parlamentarios comprende también el derecho a ejercer sus funciones a través de los grupos parlamentarios. Entre otras cosas, esto implica que la invasión de las funciones de la Junta de Portavoces, como órgano de representación de los grupos, puede suponer una vulneración de los derechos que los parlamentarios derivan del artículo 23 de la Constitución española. Esta es la conclusión a la que llegó el Tribunal Constitucional en la STC 108/2016, FJ 4, en donde afirmó, refiriéndose a un acuerdo de la Mesa adoptado sin oír a la Junta «que se adoptó con la omisión del trámite esencial de este procedimiento interno de garantía que es la previa audiencia a la Junta de Portavoces. (...) Tal omisión, en consecuencia, deparó la lesión del derecho fundamental de los demandantes, enunciado en el art. 23.2 CE.»

c) Derecho al voto

Evidentemente, el *ius in officium* también comprende el derecho al voto. En su STC 361/2006, FJ 3, el Tribunal Constitucional declaró que «no parece que puedan

plantearse dudas sobre el hecho de que el derecho al voto de los parlamentarios es uno de los que se integran el *ius in officium* de los mismos. No ha habido, hasta ahora, un pronunciamiento claro al respecto, pero dicha pertenencia se deriva de la naturaleza misma de las cosas. Uno de los principales derechos/deberes de aquéllos es la participación en las tareas de las Cámaras, y la forma más habitual de concretar la misma es el ejercicio de su derecho voto, ejercicio con el que manifiesta su postura en los acuerdos de las Asambleas».

d) Síntesis: derecho al procedimiento debido, como garantía del pluralismo político y del principio de protección de las minorías

De esta forma, el *ius in officium* de los parlamentarios comprende un haz muy amplio de derechos, que no se agota en los enumerados aquí. Con carácter general, es posible afirmar que el *ius in officium* es ante todo un derecho al procedimiento legalmente establecido. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha destacado recientemente que no es posible separar de manera estricta el análisis abstracto de los vicios de procedimiento legislativo y las eventuales vulneraciones de derechos de los parlamentarios derivados de ellas, pues la inobservancia de los derechos y facultades pertenecientes al núcleo de la función representativa de los diputados altera «de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras; tales reglas de procedimiento son invulnerables a la acción del legislador y tienen, sobre todo, un carácter instrumental respecto del pluralismo político que es, con arreglo al artículo 1.1 CE, uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico en general» [STC 10/2018, FJ 4, con cita de las SSTC 99/1987, FJ 1 a); 103/2008, FJ 5; 176/2011, FJ 4; 84/2015, FJ 4; 185/2016, FJ g b) 213/2016, FJ 3, y 215/2016, FJ 5 b), entre otras].

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que «la preservación del pluralismo político en el curso de los procedimientos legislativos es inseparable del respeto a la posición y derechos de las minorías, como lo es respecto de la integridad misma de los derechos de los representantes para el ejercicio en condiciones de igualdad, y con arreglo a las normas reglamentarias, de su funciones propias; derechos mediante los que se realiza, al propio tiempo, el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de la institución de la representación política (art. 23.1 CE)» [STC 10/2018, FJ 4, con cita de las SSTC 38/1999, FJ 2; 27/2000, FJ 4; 57/2011, FJ 2; y 114/2017, FJ 6 a)].

B.2. Relación con las funciones de la Mesa del Congreso

La actuación de la Mesa del Parlamento puede provocar una limitación del derecho de los representantes al ejercicio de la función parlamentaria (artículo 23.2 CE) y, con él, del derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE). Así puede suceder, en particular, si la Mesa se extralimita al controlar la regularidad de los escritos y documentos de índole parlamentaria en ejercicio de sus funciones de calificación, admisión a trámite o remisión al órgano competente.

Ello explica que el Tribunal Constitucional haya mantenido siempre un criterio restrictivo a la hora de delimitar las atribuciones de la Mesa como órgano de gobierno de la Cámara. Si bien el Tribunal no ha conocido con anterioridad de un supuesto como

el de autos –y de ahí se deriva la especial trascendencia constitucional del recurso–, sí se ha manifestado en otras ocasiones sobre las funciones de la Mesa. Dichos pronunciamientos, son de gran relevancia en la medida en que exponen la interpretación del Tribunal en relación con el alcance de las funciones de la Mesa y, correlativamente, de los parlamentarios.

En efecto, el Tribunal Constitucional es muy restrictivo a la hora de definir las funciones de la Mesa como órgano de gobierno, manteniendo de manera reiterada que, como regla general, las funciones de aquélla son de naturaleza meramente técnica, consistentes en «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» [SSTC 38/1999; 118/1995; 40/2003; 108/2006; y 212/2016].

Tal interpretación encuentra su fundamento, como ha reiterado el Tribunal Constitucional, en que «el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la Asamblea Legislativa, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal 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, al bloque de la constitucionalidad 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» [STC 200/2014, FJ 4].

Como corolario de esta doctrina, el Tribunal Constitucional ha interpretado que la función atribuida a la Mesa encuentra un importante límite en la prohibición de que el control de los escritos contenga un juicio de oportunidad política, ya que esta es una función que corresponde a los Plenos de las Cámaras. Por ello, «ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias, estatales o autonómicas, de la función de control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos Ejecutivos, o sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria» [STC 200/2014, FJ 4].

En consecuencia, y en palabras del Tribunal Constitucional, «la Mesa debe cuidarse de no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada mediante el recurso a la iniciativa legislativa (...)» ya que en ese caso «dejaría de obrar como un órgano de la Cámara ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica para mutarse en un órgano netamente político, impidiendo, además, que las iniciativas promovidas por las minorías parlamentarias se sometiesen al debate público en la Cámara», lo que colocaría a estos representantes en una posición de inferioridad y desigualdad lesiva del art. 23.2 CE [SSTC 124/1995 y 10/2016, entre otras].

La doctrina constitucional expuesta hasta ahora se refiere principalmente a supuestos de inadmisión de iniciativas legislativas por parte de las Mesas. Sin embargo, resulta de particular interés en asuntos como este, donde se trata de dilucidar las facultades y obligaciones de la Mesa en relación con las solicitudes de tramitación directa y en lectura única planteadas por los promotores de una iniciativa parlamentaria. La decisión de suscitar el debate plenario sobre la procedencia o no de acordar la tramitación por lectura única de una iniciativa legislativa forma parte del derecho a la iniciativa en sentido estricto, en la medida en que se trata de una decisión de contenido político, que no atiende a criterios técnicos o reglados, por lo que no puede ser apreciada por un órgano de Gobierno. Por la misma razón, la valoración sobre si procede o no aplicar el procedimiento de lectura única solo puede corresponder a la Junta de Portavoces y, en última instancia, al Pleno. En esta línea, la STC 23/2015, FJ 6 [con cita de las SSTC 2015/1990; 95/1994; y 124/1995] señala, en relación con los excesos de la Mesa en una decisión de inadmisión, que «un control material como el verificado por la Mesa sólo sería admisible si resultara evidente la inconstitucionalidad –material o competencial– de la proposición, lo que no es, desde luego, el caso. La injustificada inadmisión a trámite hurtó juicios de oportunidad política que sólo corresponderían al Pleno de la Cámara, infringiendo, por ello el ius ut procedatur de los parlamentarios.»

No obstante lo expuesto, el Reglamento parlamentario puede, excepcionalmente, permitir o incluso establecer que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre que los escritos y documentos dirigidos a la Mesa vengán limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. 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 95/1994; 41/1995; 242/2006, FJ 4; 201/2014, FJ 3; 10/2016, FJ 4].

Ahora bien, «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, bajo pena, no solo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir 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; 23/2015, FJ 3; 11/2017, FJ 3; 10/2018, FJ 3].

El Tribunal Constitucional ha enfatizado, en particular, la exigencia de que las decisiones de las Mesas estén formal y materialmente motivadas, a fin de que pueda verificarse que no escondan un juicio sobre la oportunidad política, en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Así, la Mesa de la Cámara, al decidir sobre la admisión de la iniciativa, no podrá en ningún caso desconocer que es manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que la formula y que, por ello, «cualquier rechazo arbitrario o no motivado de forma suficiente causará lesión

del derecho fundamental del diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos, reconocido en el art. 23.2 CE».

Como consecuencia de lo anterior, los Acuerdos de las Mesas que carezcan de motivación que permita controlar el cumplimiento de los límites de sus competencias, o que conteniendo motivación, exceda de la fiscalización del carácter formal más arriba indicado, resultarán vulneradoras de los derechos que el artículo 23.2 en relación con el 23.1, ambos de la Constitución, reconocen a los representantes. Así lo ha confirmado el Tribunal Constitucional, por ejemplo, respecto de las decisiones relativas a la admisión de preguntas parlamentarias, con una argumentación que resulta plenamente trasladable al supuesto de autos: «Las preguntas (...) fueron inadmitidas “por contener un juicio de valor”, pero tal causa de inadmisión no se contempla en el Reglamento de la Asamblea y, como indica el Ministerio Fiscal, la Mesa no aporta ninguna otra motivación expresa y suficiente para inadmitir dichas iniciativas y para desestimar los escritos de reconsideración de los acuerdos iniciales de inadmisión. Tampoco se desprende del Reglamento de la Asamblea que las preguntas parlamentarias hayan de versar exclusivamente sobre materias objeto de la competencia de la Comunidad Autónoma, causa por la que se inadmiten las preguntas (...) los acuerdos impugnados, al no haber admitido a trámite las preguntas formuladas, han cercenado indebidamente el derecho del recurrente a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere» [STC 201/2014, FJ 4].

En definitiva, que la Mesa cumpla estrictamente su papel como órgano de gobierno que utiliza criterios jurídicos y no políticos, que se somete a las previsiones reglamentarias y que no se excede en sus atribuciones, resulta fundamental para que tanto los diputados como los grupos parlamentarios, así como los órganos en los que se integran -Junta de Portavoces y Pleno- puedan cumplir plenamente aquellas funciones que tanto el Reglamento como la Constitución les atribuyen y, en consecuencia, sus derechos no se vean restringidos. Así, una interpretación extensiva de las competencias de la Mesa conllevaría una afectación directa de los derechos reconocidos a los representantes de los ciudadanos previstos en el artículo 23.2 en relación con el artículo 23.1 de la Constitución. Excediéndose en el ejercicio de sus funciones, «la Mesa dejaría de obrar como un órgano de gobierno de la Cámara ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica de la iniciativa, para mutarse en un órgano netamente político, impidiendo, además, que las iniciativas promovidas por las minorías parlamentarias se sometiesen al debate público en la Cámara (...)» [STC 124/1995].

B.3. El procedimiento de tramitación directa y en lectura única

El procedimiento de tramitación directa y en lectura única se caracteriza por la supresión de la fase de comisión, incluido el informe de ponencia, de manera que, tras el plazo de enmiendas, se produce un debate y votación en el Pleno. Antes de adentrarse en los pormenores de este procedimiento, es importante recordar que, según el Tribunal Constitucional, su utilización no supone ninguna merma desde el punto de vista del derecho al ejercicio de las funciones parlamentarias ex art. 23.2 CE,

puesto que la estructura del procedimiento permite la intervención de los parlamentarios en todas sus fases [ATC 9/2012, FJ 3].

El Reglamento del Congreso se refiere a este procedimiento en el primer apartado de su artículo 150, a cuyo tenor:

«Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única».

De esta forma, el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso regula dos cuestiones distintas. La primera parte del precepto define los requisitos que deben concurrir para que sea posible la tramitación directa y en lectura única de las iniciativas parlamentarias (*«Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita»*). Para una correcta comprensión de esta parte del precepto, es necesario hacer dos precisiones. En primer lugar, se trata de dos requisitos alternativos, en el sentido de que solo es necesaria la concurrencia de uno de ellos para que pueda ser acordada la tramitación directa y en lectura única de una iniciativa. En segundo lugar, estos requisitos constituyen un verdadero presupuesto habilitante para los órganos de la Cámara, en el sentido de que no es posible acordar la tramitación directa y en lectura única de los proyectos o proposiciones de ley que no cumplan con, al menos, uno de los dos requisitos [por todas, STC 215/2016, FJ 5].

La segunda parte del precepto define las funciones que le corresponden a cada uno de los órganos de la Cámara a la hora de decidir si las iniciativas que cumplen con alguno de esos requisitos van a ser tramitadas directamente y en lectura única, dejando claro que la facultad de acordar ese tipo de tramitación corresponde en exclusiva al Pleno (*«el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única»*). Para comprender esta parte del precepto, es necesario recordar que los requisitos del artículo 150.1 del Reglamento del Congreso definen las condiciones que deben concurrir para que una iniciativa “pueda” ser tramitada directamente y en lectura única, lo cual no implica que todas las iniciativas que reúnan alguno de dichos requisitos “deban” ser necesariamente tramitadas por esta vía. Esta es una decisión que corresponde adoptar exclusivamente al Pleno de la Cámara y que como todas aquellas decisiones que son sometida a debate y votación de dicho órgano, son acordadas o no en función de los criterios políticos o de oportunidad que los grupos parlamentarios tienen en cada momento y que trasladan al sentido de su voto en cada caso.

En este sentido, son muy significativas las diferencias de redacción existentes entre el propio artículo 150.1 del Reglamento del Congreso y el artículo 93.1 del mismo texto legal, que se refiere al procedimiento de urgencia en los siguientes términos:

«A petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, la Mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia».

Las dos diferencias más importantes entre ambos artículos son las siguientes. En primer lugar, el artículo 93.1 no establece ningún tipo de presupuesto habilitante: *cualquier* proyecto o proposición de ley puede ser tramitado por el procedimiento de urgencia, sin necesidad de valorar su “simplicidad” o “naturaleza”. En segundo lugar, el artículo 93.1 atribuye a la *Mesa* –y no al Pleno– la facultad de decidir si procede la tramitación urgente de las iniciativas parlamentarias. Esta es la razón por la que, en este caso, no se impugna la decisión de la Mesa de rechazar la solicitud de tramitación urgente planteada en el mismo escrito de presentación de la iniciativa. Se reconoce la potestad de la Mesa para decidir sobre la oportunidad de acudir al procedimiento de urgencia. Por el contrario, se niega categóricamente su potestad para valorar la oportunidad de tramitar una iniciativa directamente y en lectura única, puesto que el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso atribuye inequívocamente esa facultad al Pleno.

Por consiguiente, está claro que el Pleno del Congreso es el único órgano que está facultado para valorar la oportunidad de acudir al procedimiento de tramitación directa y en lectura única de las iniciativas que reúnan las condiciones para ello. En este sentido, el único problema interpretativo que suscita este caso es determinar a qué órgano le corresponde la función de verificar si concurre el presupuesto habilitante para que el Pleno pueda plantearse la posibilidad de tramitar directamente y en lectura única una iniciativa parlamentaria. La interpretación literal y sistemática del artículo 150.1 del Reglamento del Congreso, la práctica parlamentaria y la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional sugieren que dicha función le corresponde también al Pleno. Esta es la interpretación sobre la que se apoya el primer motivo de este recurso, en el que se alega que la decisión de la Mesa de bloquear la solicitud de tramitación directa y en lectura única planteada por los recurrentes constituye una invasión de las funciones que el Reglamento atribuye al Pleno (*infra*, C1).

Aún en el caso de que el Tribunal Constitucional llegase a entender que la función de apreciar la concurrencia de dichos requisitos le corresponde a la Mesa, está claro que, en el supuesto de autos, el ejercicio de dicha función por parte de la Mesa supuso una vulneración del artículo 150.1 del Reglamento del Congreso y, por ende, del *ius in officium* de los recurrentes. En efecto, tal y como mostraremos en el apartado correspondiente (*infra*, C2) la Mesa se excedió claramente en sus funciones, al bloquear por motivos de oportunidad política la solicitud de tramitación directa y en lectura única de una iniciativa que reunía claramente los requisitos para ello. Además, lo hizo saltándose el procedimiento legalmente establecido (omisión del trámite de audiencia a la Junta de Portavoces) y sin motivar adecuadamente su decisión (vicio de arbitrariedad).

C. APLICACIÓN AL CASO

C.1. Vulneración del ius in officium como consecuencia de la autoatribución ilegítima de funciones por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados

Los Acuerdos impugnados vulneran el artículo 23.2 de la Constitución española porque corresponde al Pleno –y no a la Mesa– valorar si concurren los requisitos que debe reunir un proyecto o proposición de ley para poder ser tramitados directamente y en

lectura única, cuando los promotores de una iniciativa plantean explícitamente esa solicitud. Esto implica que, en el supuesto de autos, la Mesa del Congreso se ha atribuido de forma ilegítima una función que no le corresponde, al hurtarle al Pleno la posibilidad de valorar si la proposición de ley en origen de esta controversia reunía los requisitos del artículo 150.1 del Reglamento del Congreso y, en caso de que los reuniese, para decidir sobre la oportunidad de acordar su tramitación directa y en lectura única. Al hacerlo, ha invadido funciones reservadas al núcleo de la función representativa y, por tanto, ha lesionado los derechos fundamentales de los artículos 23.2 y 23.1 CE.

Tal y como hemos señalado antes, el único problema interpretativo que suscita este caso es determinar a qué órgano le corresponde la función de verificar si concurre el presupuesto habilitante para que el Pleno pueda plantearse la posibilidad de tramitar directamente y en lectura única una iniciativa parlamentaria. El tenor literal del artículo 150.1 del Reglamento del Congreso sugiere que la facultad de valorar si concurre este presupuesto corresponde al Pleno, que es el órgano en torno al cual gira el texto del precepto y la estructura del procedimiento que diseña dicho artículo. En efecto, el artículo 150 del Reglamento del Congreso atribuye al Pleno –y no a la Mesa– la facultad de acordar la tramitación directa y en lectura única de los proyectos y proposiciones de ley. Esta facultad lleva consigo la de valorar si dichos proyectos y proposiciones son aptos, atendiendo a su “naturaleza” o “simplicidad”, para ser tramitados directamente y en lectura única.

Así lo refleja la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la que abundan los pronunciamientos en los que se reconoce que la facultad de valorar la concurrencia de estos requisitos corresponde al Pleno. Así, en sus SSTC 238/2012, FJ 4, y 215/2016, FJ 5, el Tribunal Constitucional afirmó que «la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como sobre la concurrencia de los elementos de simplicidad de la norma o de una naturaleza que justifique el trámite parlamentario de una ley mediante el procedimiento de lectura única corresponde al Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces». En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional afirmó que «el Pleno del Congreso de los Diputados ha adoptado por mayoría la decisión de tramitar la proposición de ley por el procedimiento en lectura única, manifestando así su criterio de que concurría al menos alguno de los presupuestos a los que el Reglamento de la Cámara supedita la utilización de este procedimiento parlamentario» [STC 185/2016, FJ 5].

Si la facultad de valorar la concurrencia de los requisitos que debe reunir una iniciativa para ser tramitada directamente y en lectura única corresponde al Pleno, no es posible afirmar, como hace el Acuerdo de 8 de octubre de 2018, que la Mesa pueda decidir «con libertad y autonomía» si procede proponer este tipo de tramitación. Por la misma razón, tampoco cabe atribuir a la Mesa la facultad de «pronunciarse acerca de la oportunidad de que se recurra a este concreto procedimiento legislativo, entrando a valorar cuestiones como la naturaleza de la materia objeto de regulación o su simplicidad». Como ya hemos dicho, el único órgano facultado para pronunciarse acerca de la oportunidad de recurrir a este tipo de procedimiento es el Pleno. La interpretación del artículo 150.1 del Reglamento del Congreso que aquí se propone implica, además, que el Pleno es también el único órgano facultado para valorar la

naturaleza o simplicidad de las iniciativas parlamentarias cuyos promotores solicitan la tramitación directa y en lectura única.

Esta es, por otro lado, la interpretación que se ha venido haciendo hasta ahora en la práctica parlamentaria, siendo esta la primera vez que la Mesa decide bloquear una solicitud de tramitación directa y en lectura única contenida en una proposición de ley, rechazando someterla al Pleno de la Cámara, sin realizar la previa audiencia a la Junta establecida en el propio artículo 150.

La manifestación más evidente de que la práctica parlamentaria seguida hasta el momento había sido la de someter al Pleno aquellas solicitudes de tramitación directa y en lectura única que se hubieran presentado reglamentariamente es la propuesta de la Secretaría General del Congreso de los Diputados contenida en el Índice Rojo de la Mesa y que no fue asumida en la decisión del órgano de gobierno de la Cámara. Así, dicha propuesta era que la solicitud planteada por los grupos parlamentarios firmantes de la iniciativa fuera trasladada a la Junta de Portavoces, para la que la misma se pronunciara en relación con la petición. Dicha propuesta es la habitual en todas las solicitudes planteadas hasta la fecha. Sin embargo, lo que no cumplió con la costumbre parlamentaria fue la decisión de la Mesa: ignorar el precepto parlamentario que obliga a dar audiencia a la Junta de Portavoces y decidir directamente la no procedencia de someter al Pleno la solicitud de tramitación directa y en lectura única, que cumplía todos los requisitos reglamentarios. La Mesa de la Cámara con el acuerdo tomado en su reunión de 4 de septiembre de 2018 convirtió en decisión política una cuestión que nunca había sido tratada como tal en la práctica parlamentaria. Hasta la fecha, la Mesa en relación con solicitudes similares lo que había realizado era una calificación de las mismas, para su posterior traslado a la Junta de Portavoces para su audiencia y, finalmente, su nuevo traslado a dicho órgano para la inclusión en un orden del día del Pleno.

Esta concepción de las funciones de la Mesa en relación con las solicitudes de tramitación directa y en lectura única planteadas por los promotores de una iniciativa legislativa ha tenido también su reflejo en la jurisprudencia constitucional. Así, en su Auto 9/2012, FJ3, el Tribunal Constitucional afirmó que «en este caso, (...) la solicitud de tramitación por el citado procedimiento se contenía en el escrito de presentación de la iniciativa dirigido por sus promotores a la Mesa de la Cámara, limitándose este órgano a dar traslado de la misma al Pleno, pues debe ser este órgano el que, tras la oportuna votación, decida en consecuencia».

Es importante señalar que son varias las razones de índole constitucional que secundan la interpretación del artículo 150 del Reglamento del Congreso y de las funciones de la Mesa que se defiende aquí, en relación con las solicitudes de tramitación directa y por lectura única planteadas por los promotores de una iniciativa. En primer lugar, esta interpretación es la más acorde con la doctrina general del Tribunal Constitucional sobre la Mesa del Congreso, que atribuye a este órgano funciones de naturaleza meramente técnica, consistentes en «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» [SSTC 38/1999; 118/1995; 40/2003; 108/2006; 212/2016]. Es cierto que, en supuestos excepcionales,

la jurisprudencia del Tribunal Constitucional admite la posibilidad de que la Mesa del Congreso (y sus órganos de gobierno equivalentes en el Senado y en los parlamentos autonómicos) desempeñen funciones que excedan de la mera verificación de la legalidad formal de las iniciativas parlamentarias. Sin embargo, en este caso no se cumple el principal requisito que debe concurrir para ello, puesto que el Reglamento del Congreso no atribuye dichas funciones de manera expresa ni inequívoca a la Mesa [SSTC 40/2003, FJ 2, y 78/2006, FJ 3].

En segundo lugar, la interpretación del artículo 150 del Reglamento del Congreso por la que se aboga aquí es la más acorde con el principio de equilibrio entre la mayoría y la minoría, reconocido y protegido en diversas ocasiones por el TC en múltiples sentencias [por todas, SSTC 141/1990, FJ 6; 188/1988, FJ 4]. En efecto, una interpretación más extensiva de los poderes que dicho artículo atribuye a la Mesa permitiría que aquellos miembros de dicho órgano pertenecientes a los grupos parlamentarios que tengan la mayoría del mismo pudieran bloquear sistemáticamente las solicitudes de tramitación directa y en lectura única planteadas por el resto de grupos de la Cámara. Los miembros de la Mesa de la Cámara no pertenecen a todos los grupos parlamentarios y, en consecuencia, hay sensibilidades políticas no representadas en el órgano de gobierno del Congreso de los Diputados, lo que hace aún más importante que la Mesa no se extralimite en sus funciones de calificación y admisión a trámite de escritos, pues deben ser aquellos órganos que ostentan funciones políticas y donde están representados todos los grupos -es decir, Junta de Portavoces y Pleno- los que tomen aquellas decisiones que impliquen valoraciones políticas y de oportunidad. Es más, la Mesa como órgano de gobierno de la Cámara parlamentaria debería asegurar la no conculcación de los derechos de los parlamentarios y los grupos y velar por el pluralismo político, como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico.

En definitiva, y por las razones expresadas, al adoptar los Acuerdos de 4 y de 28 de septiembre de 2018, la Mesa se excedió en las funciones que le atribuye el Reglamento del Congreso. Al hacerlo invadió, además, el ámbito funcional reservado por el artículo 150.1 del Reglamento al *ius in officium* de los representantes parlamentarios. Tal lesión del derecho fundamental se ha producido de tres maneras cumulativas, pues los actos impugnados han vulnerado el derecho al ejercicio del cargo de los autores de la iniciativa legislativa afectada; de la Junta de Portavoces; y, muy señaladamente, del propio Pleno de la Cámara.

- En primer lugar, se ha vulnerado el derecho de los parlamentarios que proponen una iniciativa legislativa a que esta sea tramitada de conformidad con el procedimiento normativamente establecido.
- En segundo lugar, se ha lesionado el derecho de todos los parlamentarios, en su formación como Junta de Portavoces, a que esta sea oída con carácter previo en aquellos casos en que así se establezca normativamente y, por lo tanto, a que el criterio de diputados pertenecientes a todos y cada uno de los Grupos parlamentarios pueda ser tomado en consideración por la Mesa antes de que esta adopte decisiones.

- En tercer lugar, se ha vulnerado el derecho de todos los parlamentarios, en su formación como Pleno, a participar en la toma de decisiones relativas al procedimiento a aplicar para la tramitación de las iniciativas legislativas.

C.2. Fundamento de derecho subsidiario: vulneración del ius in officium como consecuencia de la infracción del procedimiento y del deber de motivación por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados

En el apartado anterior [C.1], hemos sostenido que los Acuerdos impugnados vulneran el artículo 23.2 de la Constitución española porque corresponde al Pleno –y no a la Mesa– valorar si concurren los requisitos que debe reunir un proyecto o proposición de ley para poder ser tramitados directamente y en lectura única, cuando los promotores de una iniciativa plantean explícitamente esa solicitud. Tal y como hemos expuesto en el apartado anterior, este es el planteamiento que mejor encaja con la interpretación literal y sistemática del artículo 150 del Reglamento del Congreso y el que inspira la práctica parlamentaria y la propia jurisprudencia constitucional.

Sin embargo, aún en el caso de que el Tribunal Constitucional entendiese que corresponde a la Mesa valorar si una determinada iniciativa reúne los requisitos para poder ser tramitada directamente y en lectura única, debería igualmente otorgarse el amparo. En efecto, aunque se reconozca que es función de la Mesa valorar si concurre el presupuesto habilitante del procedimiento de tramitación directa y en lectura única, está claro que, en el supuesto de autos, la Mesa ejerció esa función de manera contraria a Derecho. En los siguientes apartados, se denuncian tres infracciones diferentes, cualquiera de las cuales bastaría, por sí sola, para sostener que los Acuerdos impugnados vulneran el *ius in officium* de los recurrentes.

- En primer lugar, está claro que la proposición de ley en origen de esta controversia cumplía con los dos requisitos que establece el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso para que el Pleno pueda decidir su tramitación directa y en lectura única. Por consiguiente, la decisión de la Mesa de bloquear la solicitud de los recurrentes solo pudo deberse a criterios de oportunidad política. Como hemos señalado antes, el Pleno es el único órgano facultado para realizar ese tipo de juicios de oportunidad.

- En segundo lugar, la Mesa bloqueó la solicitud planteada por los recurrentes sin seguir el procedimiento legalmente establecido. En concreto, omitió el trámite de audiencia a la Junta previsto por el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso. Por las razones que explicaremos a continuación, no cabe duda de que se trata una garantía esencial del procedimiento. Por consiguiente, su omisión debe ser causa de nulidad de los acuerdos adoptados al término de dicho procedimiento.

- En tercer y último lugar, los Acuerdos impugnados no están debidamente motivados. En concreto, el primer acuerdo no contiene ningún tipo de motivación, mientras que el segundo se refiere genéricamente a la “importancia” de la iniciativa, sin referirse para nada a los criterios del artículo 150.1 del Reglamento del Congreso sobre su «naturaleza» o «simplicidad».

a) Primera infracción: los acuerdos impugnados encierran una decisión basada en criterios de oportunidad política

El Reglamento del Congreso no se refiere explícitamente a las solicitudes de tramitación directa y en lectura única que puede plantear los promotores de una proposición de ley, como parte integrante de dicha iniciativa. Tal y como hemos señalado en el motivo anterior [supra, C1], hay muchas razones para entender que la Mesa no dispone de ningún margen de apreciación en relación con dichas solicitudes. Aún en el caso de que esto no sea así y de que se le reconozca a la Mesa un cierto margen de apreciación en relación con este tipo de iniciativas, el tenor literal del artículo 150.1 del Reglamento delimita dicho margen, al precisar los criterios que deben informar esa decisión («la naturaleza del proyecto o proposición de ley» o «su simplicidad de formulación»).

Evidentemente, los criterios a los que se remite el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso constituyen conceptos jurídicos indeterminados, o «cláusulas o conceptos abiertos», en la terminología del propio Tribunal Constitucional [SSTC 185/96, FJ 5; 238/12, FJ 4; 215/2016, FJ 5]. Sin embargo, y en contra de lo que insinúa el Acuerdo impugnado, esto no quiere decir que la Mesa goce de total «libertad y autonomía» a la hora de valorar las solicitudes de tramitación directa y en lectura única que se le planteen, ni tampoco que pueda «pronunciarse acerca de la oportunidad de que se recurra a este concreto procedimiento legislativo, entrando a valorar cuestiones como la naturaleza de la materia objeto de regulación o su simplicidad». Estas afirmaciones dejan traslucir una concepción completamente equivocada de las funciones que le corresponden a la Mesa en relación con las solicitudes de tramitación directa y en lectura única planteadas por los promotores de una iniciativa legislativa. En primer lugar, no es cierto que la Mesa pueda valorar este tipo de solicitudes en función de criterios de «oportunidad». Además de ir en contra de la naturaleza meramente técnica de la Mesa, esa afirmación vulnera claramente el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso. Como ya hemos señalado, dicho artículo atribuye en exclusiva al Pleno la facultad de valorar la oportunidad política de recurrir al procedimiento de tramitación directa y en lectura única. En segundo lugar, tampoco es cierto que la Mesa pueda valorar cuestiones “como” la naturaleza de la materia objeto de regulación o su simplicidad: esas dos cuestiones son, precisamente, las *únicas* que le corresponde valorar cuando examina la viabilidad procesal de las solicitudes de tramitación directa y en lectura urgente planteadas por los promotores de una iniciativa.

En los Acuerdos impugnados, la Mesa no realiza ninguna valoración de la «simplicidad» o «naturaleza» de la proposición de ley en origen de esta controversia, a pesar de que estas son las dos únicas cuestiones que habría podido valorar, después de haber oído a la Junta y antes de dar traslado de la solicitud de tramitación directa y en lectura única al Pleno. Este silencio es muy llamativo y responde probablemente al hecho de que era sencillamente imposible sostener que la proposición de ley no reuniese al menos uno de los dos criterios alternativos que el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso establece para que proceda este tipo de tramitación. Por un lado, no había nada en su «naturaleza» que desaconsejase el recurso a este tipo de procedimiento. El segundo Acuerdo de la Mesa se refiere genéricamente a la «importancia» de la materia

afectada, pero ha de recordarse que la jurisprudencia constitucional ha avalado la posibilidad de recurrir a este procedimiento para reformar, incluso, la propia Constitución [ATC 141/2016]. Por otro lado, la «simplicidad» de la iniciativa era evidente, habida cuenta de que su estructura y lenguaje eran «comprensibles, sencillos e inteligibles» y de que su alcance era muy limitado, puesto que afectaba exclusivamente a un apartado de un artículo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, siendo estos los criterios que emplea habitualmente el Tribunal Constitucional para valorar la simplicidad de este tipo de iniciativas [SSTC 185/2016; FJ 5; 215/2016, FJ 6; ATC 141/2016, FJ 6].

Es fundamental describir aquí un precedente parlamentario, pues el mismo pertenece a la misma Legislatura y se refiere a la misma Ley. La Mesa de la Cámara en su reunión de 4 de octubre de 2016 acordó en relación con la solicitud de tramitación directa y en lectura única presentada por 114 diputados del Grupo Parlamentario Popular en relación con la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera del mismo grupo lo siguiente: “Oída la Junta de Portavoces, someter al Pleno, una vez acordada, en su caso, su toma en consideración, su tramitación directa y en lectura única, conforme a lo dispuesto en el artículo 150 del Reglamento de la Cámara”. Dicha iniciativa – que fue finalmente tramitada directamente y por lectura única- pretendía añadir una Disposición adicional a la Ley. La iniciativa a la que se refiere este recurso de amparo modifica una frase de un apartado del artículo 15 de la mencionada Ley Orgánica.

En consecuencia, a la vista de dicho precedente no se puede dejar de cuestionar los fundamentos para el cambio en el criterio de la Mesa. Así, se debe plantear como es posible que un órgano que toma sus decisiones con arreglo a criterios técnicos y jurídicos, respecto a solicitudes del mismo tipo -tramitación directa y por lectura única, en relación con la misma ley y modificaciones de calado similar modifique su decisión. Cabe destacar que lo único que ha cambiado entre los dos casos son los grupos parlamentarios autores de la iniciativa. Parece evidente que el cambio de criterio se debe a cuestiones de oportunidad política. A mayor abundamiento, si citásemos aquí todos los precedentes de las decisiones del órgano de gobierno de la Cámara en relación con las solicitudes de tramitación directa y por lectura única, los acuerdos serían exactamente iguales que la del citado acuerdo de 2016, pero no se encuentra ninguno similar al del acuerdo recurrido mediante este escrito.

Por consiguiente, la verdadera y única razón por la que la Mesa decidió bloquear la solicitud de tramitación directa y en lectura única planteada por los recurrentes tuvo que ser un motivo de oportunidad política. Solo así cabe entender la referencia a la «importancia» de la iniciativa que realiza la Mesa en el segundo acuerdo impugnado y que no tiene nada que ver con los criterios del artículo 150.1 del Reglamento del Congreso. Tal y como hemos señalado antes, el Pleno del Congreso es el único órgano que está facultado para valorar la oportunidad de acudir al procedimiento de tramitación directa y en lectura única de las iniciativas que reúnan las condiciones para ello. Por consiguiente, al tomar una decisión basada, exclusivamente, en este tipo de consideraciones, la Mesa se excedió claramente en sus funciones, arrogándose un papel que le corresponde en exclusiva al Pleno. Esta constatación bastaría por sí sola para entender que la Mesa infringió el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso,

vulnerando el *ius in officium* de los recurrentes. Sin embargo, las ilegalidades cometidas por la Mesa en el supuesto de autos no se agotan aquí.

b) Segunda infracción: omisión de un trámite esencial del procedimiento (audiencia de la Junta)

La actuación de la Mesa en el supuesto de autos se desvió completamente del procedimiento diseñado por el propio artículo 150.1 del Reglamento del Congreso. En efecto, al rechazar de plano la solicitud de tramitación directa y en lectura única planteada por los promotores de la Proposición de Ley Orgánica en origen de este pleito, la Mesa omitió el trámite de audiencia a la Junta de Portavoces previsto por el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso. El Acuerdo de la Mesa adoptado en fase de reconsideración reconoce abiertamente esta omisión, argumentando que «La audiencia de la Junta de Portavoces no es un requisito previo necesario para que la Mesa pueda ejercer su facultad de propuesta, sino tan sólo una exigencia que ha de cumplirse para que el asunto pueda someterse a la decisión del Pleno». Sin embargo, esta interpretación resulta claramente contraria al tenor literal del artículo 150 del Reglamento, que exige la intervención de la Junta de Portavoces en todo caso. Además, el hecho de que la Junta haya sido oída en la fase de reconsideración no subsana la omisión del trámite con carácter previo a la decisión inicial, porque ambas audiencias están previstas en disposiciones diferentes [artículos 150.1 y 31.2 del Reglamento del Congreso] y tienen un sentido distinto: en la primera, la Junta ha de pronunciarse sobre la solicitud de tramitación directa y en lectura única; en la segunda, sobre si procede o no la reconsideración.

El trámite de audiencia a la Junta, en el contexto de las solicitudes de tramitación directa y en lectura única de las iniciativas parlamentarias, reviste suma importancia. Esto se debe a que, diferencia de la Mesa, la Junta de Portavoces es un órgano en el que están representadas todas las opciones políticas del arco parlamentario. Desde esta perspectiva, el trámite de audiencia a la Junta tiene dos funciones. La primera función es asegurar que la decisión final de la Mesa sobre las solicitudes de tramitación directa y en lectura única estará informada por las consideraciones que hagan los distintos grupos representados en la Junta. La segunda función es facilitar el posterior control de constitucionalidad sobre dichas decisiones, al proporcionar criterios adicionales para enjuiciar la motivación de los actos acordados por la Mesa. Por todo ello, y como ya ha declarado el Tribunal Constitucional en otros contextos, el trámite de audiencia a la Junta es un «trámite esencial», cuya omisión conlleva necesariamente la nulidad de los acuerdos adoptados al término del correspondiente procedimiento [STC 108/2016, FJ 4]. Por consiguiente, este defecto procedimental también bastaría, por sí solo, para justificar la concesión del amparo.

c) Tercera infracción: vicio de arbitrariedad por falta de motivación de los acuerdos impugnados

Finalmente, y aunque cualquiera de las dos infracciones descritas en los apartados anteriores sería suficiente para justificar la concesión del amparo, no es posible concluir este escrito sin señalar que la Mesa no razonó adecuadamente su decisión de rechazar de plano la solicitud de tramitación directa y en lectura única planteada por

los promotores de la iniciativa. Del tenor literal del artículo 150.1 del Reglamento del Congreso se deduce que, si la Mesa dispone de algún margen de apreciación en relación con este tipo de solicitudes, dicho margen se limita a valorar si concurren los requisitos a los que hace alusión la norma («la naturaleza del proyecto o proposición de ley» o «su simplicidad de formulación»). Por consiguiente, cualquier motivación de la Mesa que no justifique adecuadamente la decisión de no dar curso a una solicitud de tramitación directa y en lectura única a la luz de estos requisitos debe considerarse deficiente. Esto es precisamente lo que ocurrió en el caso de autos, puesto que el Acuerdo de 4 septiembre de 2018 no contenía motivación alguna, mientras que el Acuerdo de 28 de septiembre de 2018 se refería únicamente de manera genérica a la «importancia» de la materia afectada por la iniciativa legislativa en origen de este asunto.

Como ya hemos señalado, la razón por la que la Mesa no motivó adecuadamente sus Acuerdos es, probablemente, porque era sencillamente imposible sostener que la proposición de ley no reuniese al menos uno de los dos criterios alternativos que el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso establece para que proceda este tipo de tramitación.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha declarado en numerosas ocasiones que la falta de motivación de las decisiones de las Mesas parlamentarias en relación con las iniciativas de los parlamentarios supone una vulneración del *ius in officium* de estos últimos y, por tanto, es susceptible de amparo constitucional. Tal y como declaró el Tribunal Constitucional en su STC 11/2017, FJ 5, «la Mesa de la Cámara, al decidir sobre la admisión de la iniciativa, no podrá en ningún caso desconocer que es manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que la formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado de forma suficiente causará lesión del derecho fundamental del diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos, reconocido en el art. 23.2 CE» [en el mismo sentido, SSTC 203/2001, FJ 3; 177/2002, FJ 3; 208/2003, FJ 4, y 212/2016, FJ 5].

Por consiguiente, aún en el caso de que se entienda que la Mesa tiene la facultad de valorar la aptitud de las iniciativas legislativas para ser tramitadas directamente y en lectura única, está claro que, en el supuesto de autos, la Mesa ejerció esa función de manera contraria a Derecho (al decidir sobre la base de criterios de oportunidad política, al omitir el trámite de audiencia a la Junta y al no motivar adecuadamente su decisión). Por consiguiente, aunque se acoja esta interpretación del artículo 150.1 del Reglamento del Congreso y de las funciones de la Mesa, es imposible escapar la conclusión de que en este caso se produjo una lesión del derecho fundamental de los recurrentes protegido por el artículo 23 de la Constitución española. Cumple remitirse aquí a las consideraciones realizadas más arriba sobre las tres maneras cumulativas en que se produjo dicha lesión:

- En primer lugar, se ha vulnerado el derecho de los parlamentarios que proponen una iniciativa legislativa a que esta sea tramitada de conformidad con el procedimiento normativamente establecido.

- En segundo lugar, se ha lesionado el derecho de todos los parlamentarios, en su formación como Junta de Portavoces, a que esta sea oída con carácter previo en aquellos casos en que así se establezca normativamente y, por lo tanto, a que el criterio de diputados pertenecientes a todos y cada uno de los Grupos parlamentarios pueda ser tomado en consideración por la Mesa antes de que esta adopte decisiones.
- En tercer lugar, se ha vulnerado el derecho de todos los parlamentarios, en su formación como Pleno, a participar en la toma de decisiones relativas al procedimiento a aplicar para la tramitación de las iniciativas legislativas.

D. Conclusión

Por consiguiente, no cabe duda de que los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados frente a los que se plantea este recurso de amparo vulneran el *ius in officium* del que son titulares los recurrentes, en virtud del artículo 23.2, en relación con el artículo 23.1, de la Constitución española.

Esta conclusión es inevitable, con independencia de la interpretación del artículo 150 del Reglamento del Congreso que decida acoger el Tribunal Constitucional.

- En el apartado C1 de este recurso, hemos sostenido que la interpretación literal y sistemática del artículo 150 del Reglamento del Congreso, la práctica parlamentaria y la propia jurisprudencia constitucional sugieren que corresponde al Pleno –y no a la Mesa– verificar la aptitud de las iniciativas parlamentarias para ser tramitadas directamente y en lectura única, cuando así lo solicitan sus promotores. Esta interpretación implica que, en el supuesto de autos, la Mesa invadió las funciones del Pleno, al privarle de la posibilidad de valorar si dichos requisitos concurrían en el caso de la Proposición de Ley Orgánica en origen de esta controversia.
- En el apartado C2 de este recurso, hemos sostenido que la concesión del amparo también estaría justificada si el Tribunal Constitucional entendiese que corresponde a la Mesa verificar la aptitud de las iniciativas legislativas para ser tramitadas directamente y en lectura única, cuando así lo solicitan sus promotores. Aunque se acoja esta interpretación, está claro que, en el supuesto de autos, la Mesa ejerció esta función de verificación de manera contraria a Derecho, puesto que (i) adoptó su decisión sobre la base de criterios de oportunidad política, algo que solo puede hacer el Pleno, (ii) omitió un trámite esencial del procedimiento, como es la audiencia previa a la Junta de Portavoces, y (iii) no motivó adecuadamente su decisión.

Por consiguiente, se solicita al Tribunal Constitucional el otorgamiento de amparo, mediante sentencia en la que se declare la nulidad, por violación de los derechos reconocidos en los artículos 23.1 y 23.2 de la Constitución, de los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que son objeto del presente recurso de amparo; el reconocimiento del derecho fundamental de los recurrentes a ejercer las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, en los términos legalmente previstos, que se reconoce en el artículo 23.2 de la Constitución; y el restablecimiento en la

integridad de los derechos fundamentales vulnerados, mediante la declaración de que procede que la Mesa, una vez oída la Junta de Portavoces, proponga al Pleno del Congreso de los Diputados la tramitación directa y en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En virtud de lo expuesto,

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SUPLICA que, habiendo por presentado este escrito, con sus copias y los documentos que le acompañan, se sirva admitirlo y tenga por interpuesto recurso de amparo constitucional contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 28 de septiembre de 2018, por el que se desestima la solicitud de reconsideración formulada y se confirma el Acuerdo de la misma Mesa de 4 de septiembre de 2018, por el que se desestima la solicitud de tramitación directa y en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; y, previos los trámites preceptivos, dicte sentencia estimatoria, por la que otorgue el amparo solicitado y en su virtud:

- a) declare la nulidad de los Acuerdos objeto del recurso, por violación de los derechos reconocidos en el apartado 2 del artículo 23 CE,
- b) reconozca el derecho fundamental de los recurrentes a ejercer las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, con los requisitos que señalen las leyes, reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución, y
- c) restablezca, en consecuencia, a los Diputados recurrentes en la integridad de su derecho en plenitud, mediante la declaración de que procede someter a la aprobación del Pleno del Congreso la decisión sobre la tramitación directa y en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, conforme a lo dispuesto en el artículo 150 del Reglamento de la Cámara.

OTROSÍ DICE: Que por precisar los poderes que se acompañan para otros usos.

SUPLICA DEL TRIBUNAL que acuerde su desglose, dejando en el procedimiento testimonio suficiente de los mismos.

Es Justicia que pido en Madrid, a 21 de Diciembre de 2018