

El derecho a tramitar las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado

Yolanda Gómez Lugo

Facultad de Derecho
Universidad Carlos III de Madrid

Abstract

El objetivo de este trabajo es analizar una de las manifestaciones de las libertades de los parlamentarios: el derecho a tramitar las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado. Según el Tribunal Constitucional el contenido del ius in officium de los parlamentarios, reconocido por el artículo 23.2 CE, incluye esta nueva dimensión (ATC 85/2006). Por lo tanto, la Jurisprudencia constitucional confirma una línea expansiva y garantista de los derechos fundamentales de los parlamentarios.

En consecuencia, la inadecuación del procedimiento seleccionado para tramitar una propuesta legislativa podría constituir no sólo en un vicio procedimental, sino también una vulneración de un derecho fundamental.

This paper will analyze one of the several members of Parliament' liberties: the right to process the bills through appropriate procedure. According to Constitutional Court the members of Parliament' ius in officium, recognized by Article 23.2 of the Spanish Constitution, includes this new dimension. Therefore, the constitutional case law provides an expansive and guarantee line of the members of Parliament' civil rights.

As a result, the inadequacy of the chosen procedure for processing a legislative proposal might be not only a procedural irregularity, but also a violation of a civil right.

Title: The right to process the bills through appropriate procedure

Palabras clave: *ius in officium*, Parlamentarios, Derechos fundamentales, Tribunal Constitucional, Procedimiento legislativo

Keywords: *ius in officium*, Members of Parliament, Civil rights, Constitutional Court, Legislative procedure

* Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de investigación SEJ2007-644331/JURI, "Modelos de participación ciudadana en el ámbito municipal que permitan la integración de los nuevos ciudadanos" y fue presentado como Ponencia al Simposio Internacional hispano-colombiano-alemán sobre *La protección de los Derechos Fundamentales en el Estado Social y Democrático*, celebrado en la Universidad de Konstanz (Alemania) del 10 al 16 de junio de 2008.

Sumario

1. Introducción
 - 1.1. Planteamiento del problema
 - 1.2. Conexiones entre los dos párrafos del artículo 23 CE
 - 1.3. Derechos de configuración legal: la función del Reglamento parlamentario
2. Naturaleza
3. Titularidad
4. Contenido
 - 4.1. El derecho al procedimiento como contenido del artículo 23.2 CE
 - 4.2. Contenido del derecho a tramitar las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado
5. El ATC 85/2006 como confirmación de la extensión del derecho
6. La protección del derecho
 - 6.1. Control parlamentario: la solicitud de reconsideración
 - 6.2. Control jurisdiccional: las diferentes etapas de fiscalización del Tribunal Constitucional
7. Conclusiones
8. Tabla de Jurisprudencia citada
9. Bibliografía

1. Introducción

Algo ha cambiado en el modo de concebir las facultades de los parlamentarios a la luz de la Jurisprudencia Constitucional más reciente. Efectivamente, a lo largo de los últimos años hemos asistido a un proceso de expansión de las libertades de los miembros de Asambleas legislativas que quedan bajo la cobertura del artículo 23.2 CE, lo cual nos permite vislumbrar una línea garantista de los derechos fundamentales de los parlamentarios. Por otro lado, la temática del control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley se ha convertido en una cuestión cada vez más presente en nuestra realidad jurídica. Pues bien, es precisamente en el marco de esta tendencia amplificadora del contenido de los derechos protegidos por el artículo 23.2 CE en el que se enmarca el presente trabajo.

Debemos recordar que aunque este precepto constitucional acoge dos dimensiones específicas de los derechos de participación política, una referida a funciones y cargos no representativos, y otra, referente a cargos representativos², nuestra atención se centrará concretamente en el derecho a acceder a cargos representativos. Nos encontramos ante derechos vinculados a la idea de representación y elección, que han sido definidos como “aquéllos configurados por una relación de representación política y que traen origen en el sufragio universal de los ciudadanos, tal y como corresponde a un derecho de naturaleza esencialmente democrática y participativa”³.

Asimismo debe tenerse en cuenta que aunque la norma constitucional se refiere expresamente al acceso al cargo público representativo, el ámbito de la garantía constitucional ha sido extendido también al derecho a permanecer en el mismo y a ejercer sin perturbaciones ilegítimas las facultades inherentes al mismo. Esta amplitud del contenido del *ius in officium* se debe a la interpretación extensiva que del mencionado precepto ha realizado el Tribunal Constitucional. Es precisamente esta Jurisprudencia Constitucional la que permite acoger bajo la cobertura del artículo 23.2 CE las facultades del representante a ejercer su cargo como integrante de una Asamblea legislativa. Por tanto, las facetas o manifestaciones que acoge el derecho al ejercicio de cargo público son múltiples y variadas, si bien en las siguientes páginas nos ocuparemos de uno de los últimos ámbitos materiales que el Tribunal Constitucional ha admitido entre los derechos reconocidos en el artículo 23.2 CE y, por tanto, ha salido de la esfera de los *ius in officium*: la tramitación de las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado como núcleo de la función representativa y, por tanto, como dimensión de las libertades de los parlamentarios incluida en el ámbito de protección del artículo 23.2 CE.

No puede afirmarse que sean excesivamente numerosas las resoluciones en las que el Tribunal Constitucional ha admitido esta vertiente concreta del derecho a ejercer el cargo de parlamentario, pero sí que es cierto que alguno de sus últimos pronunciamientos apunta claramente en esta dirección –ATC 85/2006–, lo que confirma esta línea jurisprudencial extensiva.

² Véase STC 71/1989, F.J.3º.

³ Consúltese GARCÍA ROCA, 1999, p. 49.

Recuérdese que entre los diferentes contenidos “implícitos”⁴ que el Tribunal Constitucional ha ido acogiendo bajo la cobertura del artículo 23.2 CE destacan facultades de los parlamentarios como la referente a recabar información, solicitar comparencias o presentar enmiendas.

1.1. Planteamiento del problema

El presente trabajo tiene por objeto una de las manifestaciones de las libertades de los parlamentarios: el derecho a tramitar las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado. El análisis de esta cuestión parte de la consideración del *ius ut procedatur* como contenido de los derechos garantizados por el artículo 23.2 CE y tendrá como punto de referencia la incidencia que la Jurisprudencia constitucional ha tenido en la configuración de este derecho.

La temática planteada tiene como punto de partida el siguiente supuesto de hecho. Cuando la Mesa de la Cámara⁵, ante la que se deposita una propuesta legislativa, la inadmite de forma improcedente, decide tramitarla por un procedimiento diferente al instado por los proponentes o bien los parlamentarios discrepan del procedimiento seleccionado por la Mesa, no sólo podemos encontrarnos ante un vicio de procedimiento (susceptible de impugnación mediante los procedimientos de control de la constitucionalidad, una vez finalizada la tramitación y aprobada la ley), sino también ante una lesión de un derecho fundamental: el derecho de acceso a cargo representativo del artículo 23.2 CE en su vertiente del derecho a tramitar las iniciativas conforme al procedimiento previsto por las normas constitucionales y el Reglamento parlamentario.

Debemos puntualizar que no se trata de una cuestión baladí en un ordenamiento jurídico como el español, donde no existe un procedimiento legislativo único, sino que convive una pluralidad de procedimientos diferenciados para la aprobación de la ley⁶. En unos casos, estas modalidades especiales resultan de aplicación obligada para los órganos parlamentarios por estar reservados constitucionalmente a materias concretas. En otros, se trata de particularidades de carácter facultativo, como sucede con las técnicas de agilización procedimental.

El planteamiento de esta cuestión genera un especial interés desde la perspectiva de la protección de los derechos, en la medida en que la vulneración de estas facultades abre las puertas al control jurisdiccional de los actos internos de las Cámaras, teniendo en cuenta que son los que más posibilidades tienen de transgredirlas; actos, que además proceden del mismo órgano del que forma parte el titular del derecho supuestamente vulnerado, generalmente, de los órganos de dirección de la Cámara.

⁴ En opinión de Jiménez Campo, “la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reconocido en el artículo 23.2, junto al derecho explícito al acceso igualitario, otros contenidos, a los que corresponde bien la calificación de *implícitos*”. Véase JIMÉNEZ CAMPO, Javier, 1997, p.219.

⁵ Recuérdese que a la Mesa de la Cámara, como órgano rector de la misma, corresponde, entre otras facultades, calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos y decidir su tramitación conforme a las reglas del Reglamento parlamentario (artículos 31.1. 4º y 5º del Reglamento del Congreso de los Diputados y 36.1.c del Reglamento del Senado).

⁶ Sobre estas cuestiones, nos remitimos a GÓMEZ LUGO, Yolanda, 2008.

En este orden de consideraciones, nuestro derecho positivo prevé mecanismos procesales para defender a las minorías parlamentarias ante este tipo de irregularidades lesivas de sus facultades como representantes: el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Efectivamente, a partir de esta concepción expansiva de este instrumento procesal –a la que nos referiremos más adelante–, el Tribunal Constitucional ya hace algún tiempo comenzó a conocer de recursos de amparo en los que el acto impugnado es una decisión interna de la Cámara supuestamente vulneradora del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos representativos, en la medida en que se restringe indebidamente el derecho a presentar proposiciones de ley y que éstas sean tramitadas conforme al procedimiento adecuado. Quizá el rasgo más llamativo de estos casos sea que la mayor parte de estas atribuciones reconocidas a los miembros de las Asambleas legislativas han sido incorporadas en el contenido del derecho del artículo 23.2 CE, a raíz de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional.

No obstante, para apreciar este tipo de vulneraciones es necesario que se haya producido una restricción ilegítima de las potestades reconocidas por las normas internas de la Cámara que desarrollan el derecho del artículo 23.2 CE. Asimismo se requiere que dicha restricción proceda de un acto del poder público sin valor de ley; poder, que en este caso concreto será la Cámara o alguno de sus órganos. Ahora bien, hay que advertir que sin embargo no cualquier acto que vulnere alguna de las facultades de los parlamentarios constituye sin más una lesión del derecho fundamental que nos ocupa, por lo tanto será necesario aclarar cuáles de estas potestades atribuidas al representante poseen relevancia constitucional y quedan amparadas por el artículo 23.2 CE.

En este sentido el propio Tribunal Constitucional ha venido a precisar que “...esto no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el Estatuto del Parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno, debiendo, además, sostenerse que, mientras los obstáculos al ejercicio de las facultades que integran la función parlamentaria provenientes de los propios órganos de las Cámaras son, en principio, susceptibles de revisión en amparo...” (STC 220/1991, F.J.5º).

Por tanto, partiendo de esta línea jurisprudencial puede concluirse que entre estas potestades parlamentarias inherentes a la función legislativa se encuentra el derecho de iniciativa legislativa, esto es, el acto mediante el cual los titulares del mismo ponen en marcha el procedimiento de elaboración de la ley. Pero además, debe tenerse presente que este derecho conlleva a su vez diferentes atribuciones. De una parte, la facultad de presentar un texto ante la Cámara para que ésta lo tramite, examine, discuta y vote para su aprobación como ley. Y de otra, el derecho a que la propuesta legislativa sea admitida a trámite y tramitada conforme al procedimiento adecuado; faceta del derecho que posee apoyatura constitucional, sobre todo en el supuesto de las materias reservadas constitucionalmente a procedimientos legislativos específicos. Es precisamente esta última vertiente la que nos ocupará seguidamente.

1.2. Conexión entre los dos párrafos del artículo 23 CE

Debe tenerse en cuenta que la norma contenida en el párrafo primero del artículo 23 CE resulta

inseparable de la prevista en el segundo párrafo. El Tribunal Constitucional ha reconocido la conexión existente entre ambas partes del precepto constitucional al afirmar que cuando un parlamentario solicita la protección de su derecho a través del recurso de amparo, está defendiendo también el derecho de los ciudadanos a participar a través de representantes (STC 161/1988)⁷. Y ello porque, en palabras del Tribunal, son los representantes de los ciudadanos “quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos”, de tal suerte que si el parlamentario se viera privado de la posibilidad de ejercer las atribuciones inherentes a su cargo, no sólo se vaciaría de contenido al artículo del 23.2 CE, sino también al derecho de los ciudadanos del artículo 23.1 CE.

Como adelantábamos anteriormente, el Tribunal Constitucional ha ido ampliando progresivamente el ámbito de cobertura del artículo 23.2 CE y de este modo ha venido a reconocer que el derecho de los ciudadanos “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga. Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando la petición de amparo se formula por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto “resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3)” [STC 40/2003, FJ 2 a)]. Igualmente, se hace hincapié en la directa conexión que este Tribunal ha establecido entre el derecho de un parlamentario ex 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, según hemos declarado también en la STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 3” (STC 177/2002, FJ 3), de suerte que “el derecho del art. 23.2, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3]” [ATC 181/2003, FJ 2 a)]...” (STC 361/2006, F.J. 2º).

1.3. Derechos de configuración legal: la función del Reglamento parlamentario

El artículo 23.2 CE reconoce el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargo públicos precisando: “con los requisitos que señalen las leyes”. Este inciso final del precepto ha llevado a sostener que se trata de un derecho de configuración legal, y como tal, corresponde a la ley delimitar el contenido del mismo, estableciendo las condiciones de su

⁷ STC 161/1988, F.J.6º: “la norma contenida en el art. 23.1 resulta inseparable de la del art. 23.2 cuando se trata, como aquí ocurre, de una petición de amparo deducida por representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que ello comporta defender también el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos (SSTC 10/1983, de 21 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo)”.

ejercicio.

A estos efectos se considera ley al Reglamento parlamentario, y por tanto, sus normas serán las encargadas de “ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, estos quedan integrados en el status propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales -y en último extremo ante este Tribunal- el ius in officium que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo, con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC.” (STC 161/1988, f.j.7º).

Como consecuencia de ello, una vez que han sido creadas, estas facultades quedan integradas en el status propio del parlamentario pasando a formar parte del contenido del derecho reconocido en el art. 23.2 CE, por lo que podrán ser defendidas ante los órganos judiciales -Tribunal Constitucional- cuando sean vulneradas por parte del poder público. Sin embargo, no han faltado opiniones discrepantes con esta concepción del derecho del artículo 23.2 CE como derecho de configuración legal. En esta línea, Jiménez Campo sostiene que la legalidad a la que se remite el artículo 23 CE “ha de ser medida y aplicada con arreglo a la igualdad, pero ni delimita ni regula el ejercicio de un derecho que, como concreción del artículo 14 CE, es perfecto ya en su enunciado constitucional”⁸.

2. Naturaleza

Una de las cuestiones más controvertidas que ha planteado este tema es la relativa a la naturaleza de las facultades de los parlamentarios. Sobre ello, la doctrina española ha debatido acerca de si las potestades que el ordenamiento reconoce al representante forman parte del contenido del derecho fundamental del artículo 23.2 CE, o bien se trata de otro tipo de atribuciones diferentes. Lógicamente de la respuesta a este interrogante dependerá a su vez el tipo de protección que el ordenamiento arbitre para reaccionar ante eventuales lesiones de estas facultades parlamentarias.

Pese a que algunos autores sostienen que se trata de atribuciones relacionadas con competencias de órganos estatales, y por ello niegan su catalogación como derechos subjetivos⁹, es opinión mayoritaria en la doctrina española la consideración de estas facultades como verdaderos derechos fundamentales, si bien entran dentro de esta categoría sólo aquellas que forman parte

⁸ Véase JIMÉNEZ CAMPO, Javier, 1997, p. 222.

⁹ Una de las opiniones más críticas con este tratamiento de las facultades de los parlamentarios como auténticos derechos fundamentales es la de BIGLINO CAMPOS, quien tras analizar críticamente la Jurisprudencia constitucional que ha desencadenado esta amplitud del derecho del artículo 23.2 CE sugiere una configuración diferente de las potestades de los parlamentarios. Sobre ello, consúltese BIGLINO CAMPOS, P., 1993, pp.53-100.

del Estatuto del parlamentario en virtud del artículo 23.2. CE¹⁰.

Quizá uno de los argumentos más sólidos que permite hablar de auténticos derechos fundamentales de los parlamentarios sea el que deriva de la combinación de las normas contenidas en los artículos 23.2 CE y el 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional¹¹; combinación, en virtud de la cual se ha canalizado una vía de protección de los grupos minoritarios frente a los posibles abusos de la mayoría parlamentaria. En este sentido, compartimos plenamente la opinión de Torres Muro al reconocer que “la manera en que se han configurado las competencias del Tribunal Constitucional, especialmente en el terreno del conflicto entre órganos constitucionales, excluye el que pudiera desarrollarse dentro de ellos, y en el del recurso de amparo, con la previsión del art.42 LOTC, ha hecho que los problemas mayorías-minorías se hayan canalizado por esta última vía, vía en la que es necesario alegar que está violando un verdadero derecho fundamental, por lo que o las facultades de los parlamentarios se construyen como tales o es imposible hacerlas valer ante órganos jurídicos externos a las Cámaras”¹².

Esta tesis se ha visto confirmada por el Tribunal Constitucional, al tiempo que ha ido precisando cuáles son los derechos protegibles por la norma constitucional del artículo 23.2. CE. No es nuestra intención recopilar ni sintetizar todas las vertientes del derecho acogidas por nuestra Jurisprudencia Constitucional, por lo que simplemente nos limitaremos a ofrecer una breve muestra de este núcleo protegible en el que aparecen los derechos a recabar información o documentación, formar parte de las Comisiones, participar en las Comisiones, presentar enmiendas, formular preguntas, al procedimiento de documentos parlamentarios, al procedimiento de mociones, la solicitud de comparecencia...

3. Titularidad

Por lo que respecta al ámbito subjetivo del derecho fundamental, hay que recordar que si bien en el derecho a participar en asuntos públicos y a acceder a función o cargo público corresponde a los ciudadanos, en el caso que nos ocupa -manifestación del ejercicio del cargo representativo- la titularidad pertenece al parlamentario, ya sea individualmente considerado, o como parte integrante del grupo parlamentario al que pertenece.

Efectivamente, la titularidad del derecho a participar en asuntos públicos, directamente o por medio de representantes queda atribuida al ciudadano. Lo mismo sucede en la facultad de

¹⁰ En esta línea pueden consultarse GARCÍA ROCA, Javier, 1999; TORRES MURO, Ignacio, 1998.

¹¹ Artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional: “Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes”.

¹² Consúltese TORRES MURO, Ignacio, 1998, p.267.

acceder a funciones públicas o cargos en instituciones representativas. A nuestro modo de ver, el titular del derecho a ejercer el cargo de parlamentario no es el ciudadano sin más, sino en el ciudadano en el que concurren determinados requisitos; concretamente, el ciudadano que, habiendo concurrido a la convocatoria electoral, ha sido legítimamente elegido por los titulares de la soberanía y ha accedido al cargo representativo. En consecuencia, la titularidad corresponde a la persona que ha accedido al cargo representativo y ostenta tal condición, esto es, el parlamentario.

Ahora bien, al margen de la cuestión relativa a la titularidad del derecho, conviene destacar que el ordenamiento jurídico español reconoce diferentes modalidades de ejercicio del mismo: individual o colectivamente. Sin embargo, hay que tener presente que esta segunda variante – ejercicio de la capacidad procesal por los grupos parlamentarios– “en ningún caso puede privar de legitimación a los propios Diputados que, individualmente, son los titulares del derecho fundamental del art.23.2.” (STC 74/2009, F.J.2º).

Pero ha de reconocerse que las potestades individuales de los representantes en el sistema parlamentario español son más bien escasas, por lo que el ejercicio de estas potestades recaerá sobre el grupo parlamentario. A este respecto, hay que señalar que “.....también se vulnera el derecho fundamental de los parlamentarios individuales cuando se restringen de manera ilegítima,..., las facultades reglamentarias reconocidas al grupo parlamentario en que se integran” (STC 74/2009, F.J.2º).

Circunscribiéndonos al ámbito de la función legislativa, el protagonismo durante la tramitación del procedimiento legislativo recae principalmente sobre el grupo parlamentario, habida cuenta que las normas parlamentarias no reconocen al parlamentario individual la posibilidad de presentar una proposición de ley o una enmienda sin la intervención del grupo parlamentario al que pertenecen. A modo de ejemplo, los Reglamentos parlamentarios reconocen el derecho a presentar proposiciones de ley únicamente a “un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara” o “un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz” (artículo 126.1.1º y 2º del Reglamento del Congreso de los Diputados) y a “un Grupo Parlamentario o veinticinco Senadores” (artículo 108.1 del Reglamento del Senado). En consecuencia, la titularidad de esta vertiente del derecho del artículo 23.2 CE se reconoce a los parlamentarios en la medida en que forman parte del grupo parlamentario.

Partiendo de este marco normativo el Tribunal Constitucional ha reconocido que la legitimación procesal para presentar un recurso de amparo corresponde a los grupos parlamentarios, lo cual resulta totalmente congruente con una realidad política en la que los grupos han asumido todo el protagonismo y desarrollan una actividad fundamental para el funcionamiento de las Cámaras. En esta línea, sostiene que “los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante el Tribunal Constitucional para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo (por todas, SSTC 81/1991, de 22 de abril, FJ 1, y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 1)” (STC 361/2006, FJ 5º).

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que la legitimación activa para interponer un recurso de amparo contra el Acuerdo de la Cámara supuestamente vulnerador del derecho no corresponde a cualquier parlamentario, sino únicamente a aquellos que suscribieron la

proposición de Ley inadmitida por la Mesa del Parlamento (STC 242/2006, FJ 2º).

4. Contenido

4.1. El derecho al procedimiento como contenido del artículo 23.2. CE

El artículo 23.2 CE reconoce no sólo el acceso al cargo de parlamentario, sino también que la persona que ha accedido al mismo pueda ejercitar las facultades inherentes al estatuto que ostenta en condiciones de igualdad, y ello, sin intromisiones ilegítimas por parte del poder público. La peculiaridad del supuesto planteado es que la perturbación o intromisión sólo puede proceder de la Cámara a la que pertenece el representante o de algunos de sus órganos.

De este modo el Tribunal Constitucional ha precisado que “el art. 23.2 CE no contempla un derecho fundamental de los parlamentarios al cumplimiento de la legalidad parlamentaria, sino un derecho a ejercer las facultades inherentes al núcleo de su función representativa de acuerdo con lo previsto en dicha normativa y en condiciones de igualdad. El *ius in officium* tutelado por dicho precepto no otorga, por lo tanto, relevancia constitucional a cualquier infracción del Reglamento parlamentario, sino únicamente a las que vulneran este derecho fundamental” (STC 242/2006, F.J.4º).

Por lo que respecta al ejercicio de la función legislativa, los parlamentarios colectivamente tienen reconocidas diversas facultades; entre otras, las de presentar proposiciones de ley e instar que éstas sean tramitadas por el procedimiento adecuado. Hay que tener en cuenta que a través de las mismas no sólo se permite la participación del representante en la potestad legislativa de la Cámara, sino que además constituye 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” (STC 124/1995, F.J.3º). Así pues, se trata de un derecho a través del cual el parlamentario participa en el proceso político, y más concretamente, en la formación de la voluntad estatal contenida en la ley.

Más recientemente, el Tribunal Constitucional ha incorporado el denominado derecho al procedimiento como contenido del derecho del artículo 23.2. CE, -ampliando el ámbito de cobertura del mismo- al afirmar que la participación de los grupos parlamentarios y de los Diputados que lo integran “...en el ejercicio de la función legislativa a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido para la concreta iniciativa objeto de tramitación y el desempeño en el mismo de los derechos y facultades que lo acompañan constituye, en principio, una manifestación relevante del *ius in officium* de representante (en este sentido, STC 118/1999, de 28 de junio, FJ 2). En concreto, puede considerarse que pertenece al núcleo de su función representativa que los proyectos y proposiciones legislativas, sean en lo que aquí interesan de reforma estatutaria o de reforma constitucional, se tramiten con los requisitos y a través de los procedimientos establecidos en la Constitución española y en el Reglamento del Congreso de los Diputados...” (ATC 85/2006, F.J.6º).

En nuestra opinión, con este pronunciamiento se confirma la configuración jurisprudencial del derecho al procedimiento de las iniciativas legislativas como vertiente del derecho a ejercer el

cargo de parlamentario, o si se prefiere, como una dimensión más de los derechos reconocidos en el artículo 23.2. CE. De este modo, el Tribunal ha venido a dar un paso más en su consolidada doctrina sobre la pluralidad de vertientes incluidas en el ámbito artículo 23.2 CE, confirmando la línea expansiva y garantista de los derechos fundamentales de los parlamentarios desarrollada a lo largo de los últimos años. En esta ocasión viene a completar el estatuto de los miembros de las Asambleas legislativas con una dimensión añadida: el derecho a que las iniciativas legislativas se tramiten conforme al procedimiento adecuado.

Con ello se ha abierto aún más el abanico de posibilidades que el ordenamiento español pone a disposición de los parlamentarios con la pretensión de acudir ante el Tribunal Constitucional para recurrir en amparo actos internos de las Cámaras, y consecuentemente el ámbito de actuación de los interna corporis se ha visto proporcionalmente reducido. De este modo, ha admitido que las posibles irregularidades producidas durante la tramitación de una propuesta legislativa debidas a la inadecuación del procedimiento seleccionado no quedan en un simple vicio procedimental –únicamente impugnabile al final de la tramitación y aprobación legislativa-, sino que además constituyen una faceta más del derecho a ejercer cargo representativo. El Tribunal procede a realizar esta interpretación extensiva del mismo con el objeto de que la irregularidad consistente en tramitar por un procedimiento inadecuado no desemboque en una lesión de las facultades de los parlamentarios, más concretamente, de la minoría.

Resulta evidente la ramificación sufrida por el contenido del derecho a raíz de esta interpretación jurisprudencial extensiva, y con ello, la repercusión que tiene este tipo de resoluciones sobre la autonomía de las Cámaras. Ahora bien, en ningún caso puede afirmarse que ello haya hecho peligrar la autonomía del Parlamento¹³.

4.2. Contenido del derecho a tramitar las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado

Realizadas estas precisiones, trataremos de profundizar en la vertiente del derecho que nos ocupa –el derecho a la tramitación de las iniciativas legislativas conforme al procedimiento adecuado-, y en este sentido, entendemos que el ámbito del mismo acoge las siguientes facultades que describimos muy escuetamente.

1º.- En primer lugar, esta vertiente abarca el derecho a la calificación de la iniciativa, entendida como el acto consistente en el examen del texto de la iniciativa y de los documentos aportados con el fin de subsumir y asignar a la Comisión competente, así como de decidir la tramitación adecuada en virtud de la calificación otorgada. Téngase en cuenta que no existe vinculación entre la calificación del autor de la iniciativa y la otorgada por la Mesa, por lo que ésta no se encuentra condicionada por la calificación inicial del proponente.

2º.- En segundo término, conlleva el derecho a la admisión a trámite de la propuesta legislativa. Se trata de un acto consistente en valorar la viabilidad procedimental de la iniciativa depositada, previa calificación de la misma y habiendo sido seleccionado el iter conforme al cual pretende

¹³ En este sentido se ha pronunciado la profesora BIGLINO CAMPOS. Sobre ello véase BIGLINO CAMPOS, P., 1993, pp. 63 y 65.

sustanciarse. A través del mismo la Mesa verifica el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución y el Reglamento parlamentario para la tramitación de la iniciativa y la sustanciación del procedimiento.

3º.- Y por último, comporta el derecho a la decisión sobre la tramitación por el procedimiento adecuado. Mediante este trámite la Cámara selecciona el procedimiento aplicable para la tramitación de la iniciativa presentada, por lo que nos encontramos ante un acto de tipificación procedimental por el cual se subsume la calificación otorgada en el procedimiento adecuado. En consecuencia, puede afirmarse que existe una relación dependiente entre la calificación otorgada por la Mesa y el procedimiento aplicable, sobre todo en el supuesto de las reservas procedimentales¹⁴.

La justificación de esta extensión del derecho a tramitar iniciativas legislativas conforme al procedimiento adecuado incorporando estas atribuciones es obvia: para dotar de efectividad al mismo, y no vaciarlo de contenido, es necesario que la Mesa califique el texto, lo admita a trámite y decida el procedimiento conforme al cual lo tramitará. Se trata de actos conexos en el sentido de que para decidir la tramitación previamente se ha debido calificar la propuesta y admitirla a trámite. Asimismo, para garantizar la efectividad del derecho la Mesa debe llevar a cabo un correcto desempeño, y no extralimitarse, de sus potestades al calificar, admitir y decidir la tramitación. Es precisamente durante esta intervención del órgano de dirección cuando puede plantearse la transgresión del derecho por parte del poder público.

Por tanto, cualquier irregularidad en el desarrollo de los actos que la Mesa lleva a cabo para dar curso a una propuesta legislativa (bien porque se produzca una calificación o inadmisión incorrectas, o bien porque la iniciativa se tramite por un procedimiento diferente al instado por el autor de la misma) puede producir una lesión de los derechos consagrados por el artículo 23.2 CE, en la medida en que impide el ejercicio de las potestades inherentes a su cargo, concretamente su participación en la función legislativa debatiendo, discutiendo, enmendando y votando la iniciativa presentada.

Esta idea ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional al sostener que “al decidir la Mesa sobre la admisión no podrá en ningún caso desconocer que los actos a que venimos refiriéndonos son manifestación del ejercicio de un derecho del parlamentario que los formula, y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 CE)” (STC 78/2006, de 13 de marzo, F.J.3º).

Precisamente porque la inadmisión de las iniciativas legislativas puede implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria, y con ello, del derecho de participación ciudadana, la Jurisprudencia constitucional ha exigido un requisito añadido: la necesidad de la motivación de las decisiones de la Mesa “a fin de tras ellas no se esconda un juicio sobre la oportunidad política” (STC 242/2006, F.J.4º), que escaparía por completo a sus potestades.

¹⁴ La reserva procedimental puede definirse como aquella previsión normativa por la cual quedan sometidas a particularidades procedimentales las iniciativas legislativas cuyo contenido regule materias tipificadas constitucionalmente.

5. El ATC 85/2006 como confirmación de la extensión del derecho

Esta Jurisprudencia constitucional sobre la vertiente del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE que nos ocupa se ha ido construyendo principalmente a través de la resolución de recursos de amparo dirigidos contra la inadmisión de proposiciones de ley de origen parlamentario (SSTC 95/1994, 124/1995, 38/1999, 242/2006, AATC 44/2005, 45/2005, 85/2006).

La confirmación de esta vocación expansiva de los derechos reconocidos en el artículo 23.2 la encontramos en una resolución relativamente reciente: el ATC 85/2006. Se trata de un Auto por el que se inadmite a trámite un recurso de amparo, interpuesto por el grupo parlamentario popular del Congreso de los Diputados, contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, por el que se calificó la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña presentada por el Parlamento de Cataluña como propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía, se admitió a trámite y se acordó tramitarla por el procedimiento establecido en el apartado II de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía (en adelante EEAA), así como contra el Acuerdo por el que se desestimó la solicitud de reconsideración contra el anterior Acuerdo¹⁵.

Por lo que respecta a los antecedentes que dieron lugar a la queja de amparo, éstos tienen su origen en una discrepancia en torno a la calificación de la propuesta legislativa otorgada por la Mesa del Congreso, con la consiguiente disconformidad con el procedimiento seleccionado y aplicado; discrepancias, de donde los recurrentes dedujeron una supuesta vulneración de su derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

En opinión de los demandantes la supuesta lesión del derecho se produce a raíz de una calificación errónea y "arbitraria" de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que esconde una reforma constitucional encubierta. Asimismo, la vulneración tiene su origen en la decisión sobre la tramitación de la Mesa al optar por la modalidad prevista para las reformas de los EEAA, en lugar de aplicar el procedimiento de reforma constitucional. Por tanto, desde esta perspectiva los actos supuestamente lesivos serían más bien tres actos parlamentarios: la calificación, admisibilidad a trámite y decisión de la tramitación sobre la propuesta de reforma estatutaria.

Siguiendo con los alegatos de la demanda de amparo, todo ello perjudica la intervención del grupo parlamentario recurrente en la función legislativa pues el procedimiento de reforma del EEAA requiere de mayorías no tan agravadas (mayoría absoluta) como en los procedimientos de reforma constitucional, en los que debido a la exigencia de mayorías más agravadas (tres quintos o dos tercios, dependiendo de la modalidad concreta) la participación del grupo en el resultado final, en caso de aprobarse, hubiera sido decisiva al necesitarse los votos del grupo parlamentario (que tenía 148 diputados).

¹⁵ Pese a que el Auto inadmitió a trámite el recurso de amparo, cinco de los magistrados del Tribunal formularon votos particulares para manifestar su discrepancia respecto al acuerdo adoptado. Todos ellos discreparon de la opinión de la mayoría de que la demanda carecía manifiestamente de contenido que justificara una decisión sobre el fondo; por el contrario, consideraron que lo procedente hubiera sido admitir a trámite la demanda de amparo.

Finalmente el Tribunal Constitucional inadmitió la demanda de amparo por carecer manifiestamente de contenido constitucional concluyendo que “bajo la cobertura de un recurso de amparo (y bajo la alegación de vulneración del art. 23.2 CE, que hemos visto que no se ha producido) lo que realmente se pretende, en el fondo, desvirtuándose claramente nuestro proceso de amparo, es que este Tribunal ejerza una competencia de control previo de constitucionalidad sobre proyectos de normas, que de ninguna manera tiene” (ATC 85/2006, F.J. 9º). Asimismo, no desaprovechó la ocasión para respaldar la actuación de la Mesa y confirmar que ésta había cumplido correctamente sus competencias de calificación y decisión del procedimiento aplicable.

Sin embargo, lo que nos interesa destacar de esta resolución es que el Tribunal admite que “la participación del grupo parlamentario recurrente y de los Diputados que lo integran en el ejercicio de la función legislativa a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido para la concreta iniciativa objeto de tramitación y el desempeño en el mismo de los derechos y facultades que lo acompañan constituye, en principio, una manifestación relevante del ius in officium de representante (en este sentido, STC 118/1999, de 28 de junio, f.j.2º). En concreto, puede considerarse que pertenece al núcleo de su función representativa que los proyectos y proposiciones legislativas, sean en lo que aquí interesan de reforma estatutaria o de reforma constitucional, se tramiten con los requisitos y a través de los procedimientos establecidos en la Constitución española y en el Reglamento del Congreso de los Diputados” (ATC 85/2006, FJ 6º).

6. La protección del derecho

Una vez aclarada la naturaleza, titularidad y contenido del derecho, y para completar esta panorámica sobre el mismo, pasamos a exponer los instrumentos previstos por nuestro ordenamiento para su protección.

Pues bien, centrándonos en el supuesto de hecho que planteábamos al inicio, es decir, si los miembros de una Asamblea legislativa entienden que su derecho a presentar iniciativas legislativas y que éstas sean tramitadas conforme al procedimiento adecuado, ha sido vulnerado por una decisión de la Mesa de la Cámara (acuerdo de inadmisión a trámite o decisión de tramitación por un procedimiento improcedente), el ordenamiento español pone a su disposición dos vías de impugnación: una de carácter interno ante la propia Mesa, y otra de carácter externo y jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional por vía del recurso de amparo.

6.1. Control parlamentario: la solicitud de reconsideración

Por lo que respecta al ámbito de las Cortes Generales, tanto el Reglamento del Congreso de los Diputados, como el del Senado prevén una vía revisora interna conocida como la solicitud de reconsideración. Se trata de un instrumento de control interno ejercido en sede parlamentaria, al margen e independientemente del posterior control externo o jurisdiccional que pueda ejercerse sobre el acto emanado al finalizar el procedimiento legislativo.

Los artículos 31.2º RCD y 36.2º RS reconocen a los parlamentarios la facultad para impugnar la decisión de la Mesa acordando los actos de calificación, admisión a trámite o decisión de la

tramitación cuando discrepen con ella. Concretamente, están legitimados a estos efectos tanto el parlamentario individual, diputado o senador, como un grupo parlamentario, si bien en el supuesto del Senado el Reglamento incorpora un requisito añadido al especificar que la decisión impugnada debe afectar “directamente” a estos sujetos; es decir, el senador o grupo parlamentario recurrente debe ser afectado por el Acuerdo de la Mesa.

El objeto de la impugnación está constituido por la resolución parlamentaria que acuerda la calificación, admisión/inadmisión a trámite o cualquier otro acto de los incluidos en la decisión sobre la tramitación. La solicitud debe presentarse ante el mismo órgano que acuerda la resolución impugnada, esto es, la Mesa de la Cámara, con la pretensión de que ésta revise la decisión impugnada, lo que ha llevado a la doctrina a afirmar que nos encontramos ante una especie de “recurso de reposición”.

La reconsideración o nuevo acuerdo sobre el acto parlamentario impugnado corresponde también al órgano rector, previa audiencia de la Junta de Portavoces que emitirá su parecer al respecto, en el supuesto del Congreso de los Diputados, ya que el Reglamento del Senado no incorpora la participación de este órgano. Esta participación de la Junta de Portavoces, si bien posee carácter preceptivo, carece de efectos vinculantes para la decisión final de la Mesa, aunque ello no impide reconocer la repercusión política a la intervención de este órgano en el que se manifiesta la opinión de los grupos en la Cámara.

Los Reglamentos prevén una exigencia más sobre esta resolución de la Mesa y es la necesidad de su motivación; en efecto, tanto en el Congreso, como en la Cámara Alta se requiere que la resolución revisando la decisión impugnada esté motivada. Sin embargo, la regulación parlamentaria en ambas Cámaras se aparta respecto a la firmeza de la nueva resolución de la Mesa, que en el Congreso de los Diputados adquiere carácter definitivo, mientras que en el Senado se arbitra un medio impugnatorio nuevo previsto exclusivamente para aquellos supuestos en que la reconsideración de la Mesa del Senado no haya sido adoptada por unanimidad, abriéndose en tal caso la posibilidad de que aquélla sea objeto de una moción conforme a las reglas del artículo 174.d) RS, lo que supone la intervención del Pleno.

Una de las críticas suscitadas por esta vía de impugnación es la relativa a la ausencia de plazos preclusivos tanto para recurrir la decisión de la Mesa, como para resolver la impugnación, lo cual impide conocer cuándo se produce la firmeza de la nueva resolución de la Mesa y por tanto, queda expedita la vía del amparo constitucional.

6.2. Control jurisprudencial: las diferentes etapas de fiscalización por el Tribunal Constitucional

Habida cuenta de la interpretación extensiva realizada por el Tribunal Constitucional sobre contenido del artículo 23.2 CE, y teniendo presente que nos encontramos ante auténticos derechos fundamentales, el ordenamiento español arbitra un instrumento procesal para la defensa jurisdiccional de las facultades de los parlamentarios que entran dentro del ámbito de protección del artículo 23.2. CE: el recurso de amparo. Recuérdesse que se trata de derechos cuyos titulares gozan de legitimación para acceder únicamente a la tutela jurisdiccional constitucional, ya que carecen de la posibilidad de emprender acciones ante la Jurisdicción ordinaria para

solicitar el restablecimiento de sus derechos por tratarse de actos internos de la Cámara. Así, el artículo 42 LOTC pone a disposición de los representantes un mecanismo de impugnación contra las “decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos,...”.

No puede omitirse que a través de la resolución de estas modalidades de recursos de amparo el Tribunal Constitucional lleva a cabo una actividad fiscalizadora sobre actos que hasta entonces había rehusado conocer: los actos singulares sin valor de ley de las Asambleas legislativas. De este modo, admite su competencia para reparar las posibles lesiones que puedan producirse sobre aquellas facultades de los parlamentarios que quedan dentro del ámbito de protección del artículo 23.2 CE. Ahora bien, la consolidación de esta posibilidad de control jurisdiccional es consecuencia de la evolución sufrida por la doctrina constitucional sobre el recurso de amparo en relación con la irrecurribilidad de los interna corporis acta; evolución, en la que se observan dos etapas diferentes que merece la pena recordar.

1º.- Una primera en la que es posible reconocer una concepción restrictiva del recurso de amparo en relación con los interna corporis acta. Durante esta primera etapa el Tribunal negó su competencia para conocer del control de determinados actos parlamentarios por corresponder a la esfera de los interna corporis acta y, por tanto, quedar excluidos de control jurisdiccional, y también excluidos de verificación mediante el recurso de amparo del art. 42 LOTC (AATC 183/1984, 12/1986..), y ello, para garantizar la autonomía parlamentaria.

En esta línea, sostuvo que “la jurisprudencia constitucional en aras del respeto a la autonomía de las Cámaras en orden a su propio funcionamiento, ha llevado a calificar a determinados actos parlamentarios como interna corporis, los cuales, por su naturaleza, resultarían excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto los ordinarios como de este Tribunal. En una serie de Autos -como los de 21 de marzo de 1983, 8 de mayo de 1985, 15 de enero de 1986, 12 de marzo de 1986, 11 de marzo de 1987 y 27 de mayo de 1987-, este Tribunal ha sostenido que quedan excluidos de verificación en el recurso de amparo del citado art. 42 los actos que merecen la calificación de «actos internos» de la Cámara.

Este Tribunal ha tratado de sostener con ello que el justiciable no podría obtener, como ha pretendido, a través del art. 42 de su Ley Orgánica, un control jurisdiccional pleno de la conformidad de tales actos a la Constitución o a la Ley (incluido el Reglamento de la Cámara). Pero ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de examinar si aquellos actos han vulnerado en concreto los derechos fundamentales y libertades públicas incluidos en la Sección 1.^a del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución que, según el apartado 1 del art. 53 de la misma, vinculan a todos los poderes públicos, y, por ello, a los Parlamentos y Cámaras, y para cuya protección queda abierta la vía del recurso de amparo (STC 90/1985, de 22 de julio). La doctrina de los interna corporis acta sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades, impidiendo el conocimiento de este Tribunal de lo que no sea su posible lesión. «Quiere con ello decirse que, sólo en cuanto lesionan un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos, en virtud de lo dispuesto en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional» (ATC de 11 de marzo de 1987). En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable

propia de los interna corporis acta, y corresponde a este Tribunal el examen, pero sólo ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades (ATC 12/1986, de 15 de enero).” (STC 118/1988, F.J. 2).

2º.- Por otro lado, nos encontramos con una segunda fase caracterizada por una concepción expansiva del recurso de amparo a partir de la cual el Tribunal Constitucional comenzó a conocer de supuestas vulneraciones de derechos garantizados por el artículo 23.2 CE; lesiones, producidas por actos de la Mesa de la Cámara. Esta nueva etapa se inauguró con la STC 161/1988, en la que el Tribunal estimó por primera vez un recurso de amparo por vulnerar facultades de un parlamentario por quedar enmarcadas dentro del contenido del artículo 23.2 CE. En esta ocasión el acto impugnado era una decisión de la Mesa por la que se inadmitía a trámite una solicitud de documentación. Con esta resolución el Tribunal abrió la puerta al control jurisdiccional de un conjunto de actividades hasta entonces exentas de fiscalización fuera del ámbito parlamentario: las decisiones singulares de los órganos de gobierno de las Cámaras por supuestas lesiones de las libertades de los parlamentarios. A partir de este momento aceptó el control de los actos internos de las Cámaras a través del recurso de amparo cuando exista lesión de un derecho fundamental.

Asimismo, es precisamente en esta sentencia en la que el Tribunal amplió el contenido del derecho más allá del mero acceso al cargo, incluyendo el ejercicio de las facultades, lo que dio lugar a una extensión de las facultades integradas en el status de parlamentario, susceptibles de ser recurribles en amparo. Sin embargo, esta nueva línea jurisprudencial no se tradujo en un aumento del número de recursos de amparos estimados, lo cual demuestra cierta prudencia del Tribunal en el control sobre el funcionamiento interno de las Cámaras.

7. Conclusiones

Tras el análisis realizado podemos concluir que la extensión de las libertades de los parlamentarios en nuestro ordenamiento jurídico responde a una Jurisprudencia constitucional con clara vocación expansiva que se ha ido construyendo en respuesta a la casuística planteada.

En nuestra opinión, el derecho de los parlamentarios a presentar proposiciones de ley, y el consiguiente derecho a que éstas sean tramitadas por el procedimiento adecuado, forma parte del contenido del artículo 23.2. CE y, por tanto, se trata de un auténtico derecho fundamental. Esta vertiente del derecho a ejercer el cargo de parlamentario se ha visto confirmada por el ATC 85/2006 como hemos tratado poner de manifiesto en las páginas precedentes.

Aunque consideramos que esta concepción constituye un gran acierto al ampliar la protección del parlamentario en el ejercicio de las facultades inherentes a su cargo, sin embargo esta expansividad de los derechos fundamentales de los parlamentarios no está exenta de dificultades. Concretamente quisiéramos llamar la atención sobre uno de sus posibles riesgos: la utilización del recurso de amparo con fines distintos a la protección de los derechos fundamentales, concretamente, con fines partidistas.

Buena muestra de ello lo constituye el ATC 85/2006 al que nos hemos referido. En la demanda de amparo el grupo recurrente en amparo hizo uso de este instrumento procesal con la pretensión

de que el Tribunal Constitucional se pronunciara a priori sobre la posible inconstitucionalidad de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que en ese momento se estaba tramitando en las Cortes Generales; pretensión, que como hemos señalado fue inadmitida a trámite por el Tribunal. Con esta actuación los recurrentes utilizaron el recurso de amparo para solicitar el control de constitucionalidad de una iniciativa legislativa que se encontraba en trámite en el Parlamento; es decir, ni el procedimiento legislativo había finalizado aún, ni el texto se había convertido en norma. De hecho, recuérdese que el grupo recurrente mediante otrosí interesó la suspensión inmediata de la tramitación parlamentaria de la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En palabras del Tribunal “bajo la cobertura de un recurso de amparo (y bajo la alegación de vulneración del art.23.2 CE...) lo que realmente se pretende, en el fondo, desvirtuándose claramente nuestro proceso de amparo, es que es te Tribunal ejerza una competencia de control previo de constitucionalidad sobre proyectos de normas...” (ATC 85/2006, F.J.9º).

Para evitar situaciones como la descrita, sería deseable que fuéramos capaces de lograr un adecuado equilibrio entre el uso de los instrumentos procesales al alcance de los parlamentarios y el desarrollo normal del proceso político en las Cámaras. Asimismo, con ello eludiríamos que esta presencia del control jurisdiccional en el ámbito parlamentario desembocase en una desnaturalización no sólo del “modo de hacer propio de las Cámaras”¹⁶, sino también de la utilización del recurso de amparo por parte de los parlamentarios.

¹⁶ Véase ARCE JANARIZ, Alberto, 2004, p. 85.

8. Bibliografía

Luis AGUIAR DE LUQUE (1997), “La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional”, en PAU I VALL (Coordinador), *Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de la AELP*, Aranzadi, Pamplona.

Alberto ARCE JANÁRIZ (2004), *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria*, Aranzadi, Navarra.

Paloma BIGLINO CAMPOS (1993), “Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 30.

Javier GARCÍA ROCA (1999), *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona.

Yolanda GÓMEZ LUGO (2008), *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid.

Javier JIMÉNEZ CAMPO (1997), “Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios”, en PAU I VALL (Coordinador), *Parlamento y Justicia Constitucional*, Aranzadi, Pamplona.

Manuel PULIDO QUECEDO (1992) *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, Madrid.

Ignacio, TORRES MURO (1998), “Los derechos de los parlamentarios”, *Revista de Derecho Político*, nº44.

9. Tabla de jurisprudencia citada

Sentencias del Tribunal Constitucional

<i>Tribunal, Sala y Fecha</i>	<i>Magistrado Ponente</i>
STC 161/1988, 1ª, de 20 de septiembre	Eugenio Díaz Eimil
STC 71/1989, 2ª, de 20 de abril	Eugenio Díaz Eimil
STC 220/1991, 2ª, de 25 de noviembre	Eugenio Díaz Eimil
STC 95/1994, 2ª, de 19 de junio	Julio Diego González Campo
STC 124/1995, 1ª, de 18 de julio	Vicente Gimeno Sendra
STC 38/1999, 2ª, de 22 de marzo	Julio Diego González Campo
STC 78/2006, 2ª, de 13 de marzo	Pascual Sala Sánchez
STC 242/2006, 1ª, de 24 de julio	Jorge Rodríguez-Zapata Pérez
STC 361/2006, 2ª, de 18 de diciembre	Pascual Sala Sánchez
STC 74/2009, 2ª, de 23 de marzo	Eugeni Gay Montalvo

Autos del Tribunal Constitucional

<i>Tribunal, Sala, Sección y Fecha</i>
ATC 183/1984, 2º, Sección Tercera, de 21 de marzo
ATC 12/1986, 1ª, Sección Primera, de 15 de enero
ATC 44/2005, 1ª, Sección Primera, de 31 de enero
ATC 45/2005, 2ª, Sección Cuarta, de 31 de enero
ATC 85/2006, Pleno, de 15 de marzo