

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

D. MANUEL INFANTE SÁNCHEZ, procurador de los tribunales, en nombre y representación de los Diputados **D. ANTÓN GÓMEZ-REINO VARELA**, DNI núm. 46.903.980-B y **D. MIGUEL ANXO ELÍAS FERNÁNDEZ BELLO**, DNI núm. 33.840.509-B y las Diputadas **D^a ÁNGELA RODRÍGUEZ MARTÍNEZ**, DNI núm. 77.418.638-V, **D^a ALEXANDRA FERNÁNDEZ GÓMEZ**, DNI núm. 53.194.085-F, y **D^a YOLANDA DÍAZ PÉREZ**, DNI núm. 32.662.769-D, esta última también en su condición de portavoz y en representación del **GRUPO PARLAMENTARIO CONFEDERAL UNIDOS PODEMOS - EN COMÚ PODEM - EN MAREA**”, C.I.F. V-87.627.311, cuyos demás datos personales figuran en la escritura de poder que acreditan mi representación y que acompaño como documento núm. 1, así como la certificación de la condición de portavoz del Grupo Parlamentario de la Sra. Díaz Pérez, que se adjunta como documento núm. 2, bajo la dirección letrada de D. Pablo No Couto (colegiado núm. 3089 del Ilustre Colegio de Abogados de A Coruña) ante la Sala comparezco y, como mejor proceda, DIGO:

Que por el presente escrito y de conformidad con la previsión de los artículos 41 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), formulo **RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL** por vulneración del derecho fundamental al acceso y permanencia en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas con los requisitos que señalan las Leyes (art. 23.2 CE) en conexión directa con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes elegidos en sufragio universal (art. 23.1 CE), así como el derecho fundamental a la Igualdad ante la ley (art. 14 CE) y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), contra el **Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados del 5 de septiembre de 2017 (BOCG 12.09.17)** por el que se decidió que no procede la toma en consideración por el Pleno de la Cámara de la Proposición de Ley Orgánica de

transferencia de la titularidad y de las competencias de la AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia, presentada por el Parlamento de Galicia (exp. 125/000013) y contra el **Acuerdo de dicha Mesa del Congreso de fecha de 24 octubre de 2017** por el que se desestima la solicitud de reconsideración presentada por mis representados contra el anterior acuerdo.

La presente demanda se basa en los siguientes hechos, fundamentos jurídicos formales y materiales y justificación de su especial trascendencia constitucional:

HECHOS

Primero.- 1. Con fecha de 09.05.2017 el Parlamento de Galicia remitió a la Mesa del Congreso de los Diputados (R.E. 12.05.2017) la propuesta, aprobada por unanimidad, de Ley Orgánica de transferencia de la titularidad y de las competencias de la AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia.

La Disposición adicional primera de la proposición de Ley Orgánica, reza literalmente lo siguiente: “El traspaso efectivo regulado en el artículo 2 no supondrá incremento alguno de los créditos ni aminoración de los ingresos previstos en la Ley de presupuestos generales del Estado en vigor”.

Adjuntamos como documento núm. 3 copia de dicha proposición de Ley Orgánica.

2. En el BOCG de 25.05.2017, fue publicado el Acuerdo de la Mesa de la Cámara del 18.05.2017 por el que se admite a trámite y se acuerda trasladar al Gobierno a los efectos del art. 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados dicha proposición de Ley Orgánica.

Juntamos como documento núm. 4 copia de dicho acuerdo de 18.05.2017.

Segundo.- Con fecha de 29.06.2017 cursa entrada en el Congreso de los Diputados comunicación del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes dirigida a la Presidenta del Congreso que literalmente indica, en función del informe que se adjunta a dicho oficio, que: “la aprobación de esta Proposición de Ley supondría un **aumento de los créditos presupuestarios**, por lo que el Gobierno no presta su conformidad para su tramitación”.

El informe que se adjunta, timbrado en el Gabinete del Ministro de Fomento, pero del que no consta su autoría, se extiende en toda una serie de explicaciones acerca de la evolución y devenir de la gestión de la AP-9, de las obras realizadas en la misma, de los convenios firmados entre Administraciones central y autonómica y las sucesivas concesionarias, la liberalización o bonificación del peaje en ciertos tramos, los costes de inspección, o la estimación a futuro (la concesión de la explotación – ya amortizada- fue renovada y expira en 2.048) de los costes de un eventual rescate de la misma para indicar que “no existen consignaciones en los créditos presupuestarios del Ministerio de Fomento que permitan afrontar dichos pagos” – hipotéticos-.

En definitiva, se hace referencia a los gastos, costes e ingresos futuros propios en el régimen contractual de cualquier contratación administrativa de la gestión de un servicio público y toda una serie de cuestiones que nada tienen que ver con la alteración del presupuesto actualmente en vigor por la norma que se propone, para acabar relatando los compromisos económicos que el Gobierno tiene contraídos desde hace años, en virtud de los Convenios firmados en 2006, 2011 y 2013, es decir, unos compromisos económicos que no surgirían con la entrada en vigor de la Proposición de Ley Orgánica remitida por el Parlamento de Galicia, sino que son previos a su existencia y, por tanto, conocidos por el Gobierno, de modo que si alguna partida presupuestaria tiene que dotar en el futuro, no será como consecuencia de la Proposición de Ley a cuya tramitación se opone, sino consecuencia de esos compromisos previos.

Por el contrario, el informe remitido por el Gobierno:

1. Omite cualquier referencia a las concretas partidas presupuestarias del presupuesto en vigor que supuestamente se verían afectadas por la transferencia de la titularidad y competencias sobre la AP-9 a la C.A. de Galicia, como exige el artículo 134.6 CE. Un recto entendimiento de este precepto exige, para que el Gobierno pueda ejercer su facultad de veto, no sólo que se produzca un aumento de los créditos del presupuesto en vigor, sino que exige además que el Gobierno identifique la concreta partida presupuestaria que se vería afectada por la norma, cosa que no hace en este caso el Gobierno, quien se limita a hacer una mera evaluación de la situación económica de la vía. En este sentido resulta relevante destacar que el Gobierno ni siquiera hace una evaluación genérica del coste económico de la Proposición de Ley Orgánica de transferencia presentada –lo cual, como ya se ha expuesto no sería suficiente para justificar el recurso a la facultad de veto por parte del Gobierno- sino que se limita a hacer una imprecisa proyección *ad futurum* del hipotético coste de los compromisos ya adquiridos previamente por el Gobierno en relación con la vía y sobre los que en modo alguno incide la Proposición de Ley remitida por el Parlamento gallego.
2. Omite también el Gobierno en su informe, de forma tendenciosa, parte del contenido de la norma, concretamente, omite hacer referencia a la D.A. 2ª de la Proposición de Ley Orgánica que impide expresamente cualquier incidencia directa de la norma en el presupuesto en vigor tal y como se ha transcrito en el hecho primero.

En definitiva, la negativa del Gobierno a la tramitación de la norma pudiera parecer motivada en la medida en que va acompañada de un informe sobre ciertas cuestiones económicas. Pero ese informe no va dirigido a justificar la concurrencia del presupuesto habilitante de la facultad que el 136.4 CE reconoce al Gobierno, es decir, la identificación de las concretas partidas presupuestarias del presupuesto en

vigor que se verían afectadas por la entrada en vigor de la norma por suponer un incremento del gasto o una disminución de los ingresos, de modo que la pretendida motivación del Gobierno se revela como meramente formal o aparente, ya que la única motivación posible, la dirigida a justificar el incremento de los gastos presupuestarios es inexistente.

Se adjunta como documento núm. 5 copia de la comunicación e informe del Ministerio de Fomento.

Tercero.- Con fecha de 05.09.2017 la Mesa de la Cámara adopta el siguiente acuerdo:

Expresada por el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento de la Cámara, acordar que no procede la toma en consideración por el Pleno de la citada Proposición de Ley

Consta dicho Acuerdo en el BOCG de 12.09.2017 (núm. 127-2, pág. 1). Adjuntamos copia como documento núm. 6.

Cuarto.- Con fecha del 28.09.2017, los diputados que aquí están representados, y el Grupo Parlamentario Confederal Unidos Podemos – En Comú Podem – En Marea, solicitan (R.E. 48609) ante la Mesa del Congreso, al amparo del art. 31.2 de su Reglamento (en adelante RCD), la reconsideración de dicho Acuerdo.

Adjuntamos, como documento núm. 7, dicha solicitud.

En dicha petición se aduce la falta de objetividad, suficiencia y contenido de la supuesta justificación (la disconformidad del Gobierno), la interpretación inconstitucional de la prerrogativa establecida en el art. 134.6 de la Carta Magna, la

correlativa vulneración de las funciones legislativas del Parlamento y la consecuente y directa infracción del *ius in officium* de los parlamentarios.

En síntesis, se alegó que el Gobierno no motivó suficientemente que la Proposición de ley a cuya tramitación se oponía suponga un incremento de los créditos presupuestarios del presupuesto actualmente en vigor, con identificación de las concretas partidas presupuestarias afectadas y que, por tanto, la Mesa, haciendo una interpretación sistemática del artículo 134.6 CE, debía rechazar la disconformidad expresada por el Gobierno y acordar la toma en consideración por el Pleno de la Proposición del Parlamento de Galicia de Ley Orgánica de transferencia de la titularidad y de las competencias de la AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia.

Por otra parte se sostuvo que la aceptación del uso indiscriminado de la facultad de veto por parte del Gobierno, no sólo impide que, en este caso, las Cámaras autonómicas ejerzan la potestad de iniciativa legislativa y se vulnere el *ius in officium* de los parlamentarios autonómicos, sino que se vulnera también los derechos fundamentales de los Diputados y Diputadas que solicitaba dicha reconsideración a la participación política y a la igualdad ante la ley reconocidos en los artículos 23 y 14 de la Constitución Española, al impedirles la posibilidad de debatir en sede parlamentaria la Proposición de Ley remitida por el Parlamento de Galicia.

Igualmente se insistía en que la Mesa debe ser extraordinariamente escrupulosa en el ejercicio de su función de calificación y realizar una interpretación sistemática del artículo 134.6 CE que, respetando el papel del Gobierno no le conceda un derecho de veto ilimitado que pueda cercenar la iniciativa legislativa de las Cámaras y vulnerar el derecho fundamental a la participación política y la igualdad de las Diputadas y Diputados.

Quinto.- Con fecha de 17.10.2017 se reúne la Junta de Portavoces, que en el punto quinto del orden del día analiza la solicitud de reconsideración formulada por mis mandantes, dándose la circunstancia de que dicha solicitud de reconsideración

es apoyada por cuatro de los seis grupos parlamentarios presentes [GP Socialista, GP Vasco, GP Mixto y el promovente, a favor; el GP Popular y el GP Ciudadanos, en contra].

En dicha reunión la Sra. Presidenta acuerda que la decisión será adoptada con carácter definitivo en la siguiente reunión de la Mesa.

Se adjunta como documento núm. 8 copia del acta de dicha reunión.

Sexto.- Finalmente con fecha de 24.10.2017 la Mesa del Congreso acuerda desestimar la solicitud de reconsideración examinada.

En síntesis, la Mesa considera correctamente ejercitada la prerrogativa fijada en el art. 134.6 de la CE y de conformidad con el art. 126.2 del Reglamento del Congreso, manifestando el Gobierno que la proposición de ley supondría un aumento de los créditos presupuestarios, que ha aportado razones suficientes que motivan su criterio contrario a la tramitación de la iniciativa, descartando así todo ápice de arbitrariedad. Dichas razones se concretarían en entender que “la toma en consideración de proposiciones de ley por entender que implicaban un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios y la Mesa tuvo por bueno tal criterio”; que la finalidad es “garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la Ley de Presupuestos”, así como que “el Gobierno ha entendido que la aprobación de la proposición de ley de referencia tendría un impacto presupuestario directo”.

Finalmente, el Acuerdo, en aras a justificar la asunción de esa premisa sin mayor análisis, afirma que “no puede la Mesa de la Cámara sustituir al Gobierno en el ejercicio de la facultad constitucionalmente atribuida y reglamentariamente reconocida” ni tampoco “corresponde a la Mesa de la Cámara en este acto valorar en abstracto el ejercicio de la facultad de veto del Gobierno, sino tan solo respecto de la iniciativa concreta objeto de la presente solicitud de reconsideración”

Por otro lado, la Mesa de la Cámara considera que el ejercicio de la prerrogativa gubernamental no infringe el ius in officium de los parlamentarios.

Acompañamos como documento núm. 9, copia del Acuerdo adoptado que se impugna.

Séptimo.- Ante este pronunciamiento, que los demandantes consideran lesivo de sus derechos fundamentales a la participación política, la igualdad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, por restringir de manera ilegítima sus funciones constitucionales y resultar contrario a todo el marco normativo que disciplina una faceta esencial de su derecho fundamental a la participación política, como es la relativa al ejercicio de la función legislativa como representantes de los ciudadanos y como tales a suscitar el debate parlamentario y participar en la materialización de dicha función legislativa y tramitación de las normas, constitucionalmente atribuida al Congreso de los Diputados y a sus miembros, se interpone la presente acción ante la Sala del Tribunal Constitucional en tiempo y forma en demanda de la tutela que la Constitución Española garantiza a los derechos fundamentales vulnerados.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCESALES

I.- JURISDICCIÓN.

El conocimiento del recurso de amparo corresponde a Tribunal Constitucional de conformidad a lo dispuesto en el art. 53.2 de la Constitución, art. 2.uno.b) y arts, 41 y ss. de la LOTC.

II.- COMPETENCIA.

Las Salas del Tribunal Constitucional conocen de los recursos de amparo (arts. 10 y 48 de la LOTC).

III.- POSTULACIÓN PROCESAL.

Esta parte comparece representada por procurador y asistido por letrado, con arreglo a lo establecido en el art. 81 LOTC.

IV.- LEGITIMACIÓN.

Los diputados aquí representados, cuya condición está oficialmente publicada en el BOE y reconocida por la propia Mesa del Congreso de los Diputados, así como el Grupo Parlamentario, están legitimados en cuanto tienen **interés legítimo** en el asunto según el artículo 162.1.b) de la Constitución, en concordancia con el art. 46.Uno.a) LOTC, por cuanto los acuerdos de la Mesa recurridos les afectan directamente al ser los afectados por el derecho negado por el Órgano autor de los acuerdos impugnados de los que trae causa esta demanda de recurso de amparo y solicitantes ex. art. 31.2 RCD de la reconsideración finalmente desestimada. No merece mayor disquisición el interés directo de los recurrentes que deviene de su derecho de participación política y función representativa que se proyecta en los derechos de iniciativa legislativa y a suscitar el debate parlamentario, sobre una determinada materia (en el actual supuesto desarrollado reglamentariamente en los arts. 131 y ss. en relación con los arts. 126 y ss RCD) en todos sus trámites e incidencias (ATC 659/1987, FJ 2º), desde la presentación de una proposición, debate de admisión, presentación de enmiendas, aprobación, etc... , y tanto en su vertiente positiva como negativa (STC 71/2017, FJ 2º).

En cuanto al Grupo Parlamentario su legitimación activa no merece mayor comentario, por ser una atribución reconocida reiteradamente por el TC en los supuestos de defensa del derecho fundamental a la participación política y función representativa (así SsTC 31/1984, 180/1988, 36/1990 o 81/1991, FJ 1).

De conformidad con las SsTC 141/1985 o 98/2009, la legitimación activa para recurrir en amparo en el ámbito del Derecho Parlamentario implica una equivalencia entre el ejercicio de determinadas facultades parlamentarias y el concepto de personas directamente afectadas.

V.- AGOTAMIENTO DE LA VÍA PREVIA. PRESUPUESTO PROCESAL DE LA FIRMEZA DEL ACTO.

De conformidad con la previsión del art. 42 LOTC la presente demanda de amparo se interpone una vez agotada la vía intraparlamentaria de impugnación (STC 33/2010, de 19 de julio, FJ 2). En concreto, frente al acuerdo inicial de la Mesa de la Cámara los recurrentes en amparo han formulado solicitud de reconsideración prevista en el art. 31.2 el Reglamento del Congreso de los Diputados, finalmente desestimada por Acuerdo de 24.10.2017 que ha causado firmeza tal y como lo establece la propia Resolución, dándose así los requisitos adjetivos establecidos para este específico tipo de impugnaciones por el propio Tribunal Constitucional (STC 161/1988, FJ 2; STC 20/2008, FJ 4; o STC 141/2007, de 18 de junio).

VI. PLAZO Y LUGAR DE LA PRESENTACIÓN.

Este recurso de amparo se presenta dentro del plazo de 3 meses establecido en el artículo 42 de la LOTC desde que se notificó el Acuerdo de la Mesa del Congreso que desestimó la solicitud de reconsideración del acuerdo de dicho órgano de gobierno parlamentario de no toma en consideración por el Pleno de la Proposición de Ley Orgánica de transferencia de la titularidad y de las competencias de la AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia, presentada por el Parlamento de Galicia.

VII.- DERECHO FUNDAMENTAL VULNERADO, CITA PREVIA Y TRANSCENDENCIA CONSTITUCIONAL.

Los Derechos Fundamentales cuya protección se solicita se encuentran protegidos por el recurso de amparo según lo establecido en el artículo 53.2 de la Constitución y el art. 41 de la LOTC y fueron explícitamente indicados en la solicitud de reconsideración previa a esta demanda de amparo y expresamente negados por la última resolución que se recurre, siendo por otra parte su vulneración imputable de modo directo e inmediato a una acción del Órgano parlamentario autor de las resoluciones recurridas.

La especial transcendencia constitucional exigida en los arts. 49.1 y 50.1.b) LOTC es objeto de un apartado específico en la presente demanda (fundamento jurídico-material cuarto) donde se desarrollarán pormenorizadamente los motivos y razones que ajustan la actual demanda a dicha exigencia legal.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

PRIMERO.- INFRACCIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL ACCESO Y PERMANENCIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD A LOS CARGOS Y FUNCIONES PÚBLICAS CON LOS REQUISITOS QUE SEÑALAN LAS LEYES (art. 23.2 CE).

I.- Procedencia del examen del motivo: procedencia del recurso de amparo contra los acuerdos indicados. Recurribilidad de los denominados “Interna corpori acta”. Límites y condiciones.

1. El Acuerdo que se impugna, conceptualizado como un “interna corpori acta” de la Cámara del Congreso de los Diputados es susceptible de ser recurrido en amparo ante el Tribunal Constitucional en tanto en cuanto supone una restricción ilegítima de los derechos consagrados en la Constitución Española y que, en su desarrollo, les reconoce a los Srs. Diputados y al Grupo Parlamentario aquí demandantes las normas de la Cámara, en este caso el Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante RCD) aprobado por Resolución de 24 de febrero de 1982.

2. El Alto Tribunal al que tenemos el honor de dirigirnos ha delimitado reiteradamente esta posibilidad bajo determinadas condiciones y siempre partiendo de la premisa del inexcusable respeto y salvaguarda del ejercicio del *ius in officium* en todas sus fases desarrollado legalmente a partir del art. 23.2 CE, también en conexión con el art. 23.1. Por todas STC 119/2011, FJ 3:

“... este Tribunal ha reiterado que el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) incorpora, como garantía añadida, el derecho de los parlamentarios y de los grupos en que se integran a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad y dentro de la legalidad parlamentaria, caracterizando el *ius in officium*, tutelado por el art. 23.2 CE, como un derecho de configuración legal, en el sentido de que compete básicamente a los Reglamentos de las Cámaras fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden, de modo que una vez creados los derechos y facultades de los parlamentarios, se integran en su status representativo. Igualmente, se ha puesto de manifiesto que cualquier infracción del estatuto del parlamentario en la Cámara no representa, por sí sola, una lesión del derecho fundamental, toda vez que únicamente poseen relevancia constitucional aquellos derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa parlamentaria, por lo que sólo cabe apreciar vulneración del art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan ilegítimamente su práctica o adoptan decisiones jurídicamente reprobables que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes. Por último, también se ha incidido en la estrecha conexión existente entre esta garantía del art. 23.2 CE y el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en

los asuntos públicos por medio de sus representantes (art. 23.1 CE), destacando que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos, de suerte que el derecho del art. 23.2, así como, indirectamente, el que le 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 (por todas, STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 5).

II.- En concreto: el derecho al ejercicio de la función legislativa como representantes de los ciudadanos y, como tales, a suscitar el debate parlamentario y participar en la tramitación de normas constituye un derecho nuclear y esencial del parlamentario y su limitación o impedimento afecta de pleno al Derecho Fundamental constitucionalmente tutelado. Calificación por la Mesa de los escritos dirigidos al Congreso. Exigencia de mayor rigor por la doctrina del Tribunal Constitucional en la motivación de los actos de la Mesa relativos a la función legislativa.

1. Es necesario insistir en que, dentro del acervo de derechos representativos que integran el ejercicio del cargo de un parlamentario garantizados constitucionalmente y que, además, constituyen el núcleo esencial de dicho ejercicio, está el derecho de los parlamentarios a suscitar el debate parlamentario. Es más, ha sido definido como “la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático”. En este sentido, por todas la Sentencia del TC 225/2016, de 29 de diciembre (Rec. 1493/2016):

2. Entrando ya en el análisis de la queja que se formula en la demanda de amparo, resulta oportuno traer a colación la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales invocados, en conexión con el contenido y finalidad de los acuerdos parlamentarios impugnados. Así, debe recordarse que:

a) El art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos "a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes", conforme nuestra reiterada doctrina éste "**no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que**

hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2, entre otras" [STC 1/2015, de 19 de enero, FJ 3].

Y hemos añadido que: "Esta **garantía añadida** 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 art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, FJ 2)" [STC 1/2015, FJ 3].

(...)

b) Asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, se trata de un derecho de configuración legal que corresponde establecer a los Reglamentos parlamentarios, "a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios (...), 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 (entre tantas otras, STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 5, y las allí citadas)..." [SSTC 107/2016, de 7 de junio, FJ 4.B.a); y 108/2016, de 7 de junio, FJ 4.B.a)]

(...)

En este sentido, este Tribunal ha venido reiterando que "no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del ius in officium resulta lesivo del derecho fundamental, pues **sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de**

su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo 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, entre otras muchas)" [STC 1/2015, FJ 3; también STC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3].

c) Por último, y en relación con el tipo de iniciativa parlamentaria cuya admisión a trámite se cuestiona en este caso, este Tribunal ha venido afirmando 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". Y "[p]uesto 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" (STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4, y las allí citadas), toda decisión de la Mesa sobre la 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 éste, se perturba y coarta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, infringiendo, así pues, el art. 23.1 y 2 CE" (STC 10/2016).

Hemos precisado, además, que: "Esta exigencia de rigor es aún más intensa, si cabe, cuando el examen de admisibilidad que le compete a la Mesa recae sobre iniciativas legislativas de origen parlamentario, pues 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 (STC 124/1995 (LA LEY 2587-TC/1995)). Si no fuese así, 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. Lo que colocaría a estos representantes en una posición de inferioridad y desigualdad lesiva del art.23.2 CE. (LA LEY 2500/1978) (STC 118/1995 (LA LEY 13109/1995))" (STC 38/1999, de 22 de marzo (LA LEY 4399/1999), FJ 3)" [STC 10/2016 (LA LEY 8332/2016), FJ 4].

2. En concreto sobre el examen de los actos derivados de la iniciativa parlamentaria, la función de calificación de los escritos a cargo de la Mesa y los límites de ésta, invocamos igualmente la STC 38/1999, de 22 de marzo (Rec. 3979/1995) que precisamente, tras recordar con la STC 124/1995 el menor margen interpretativo sobre el fondo material de la iniciativa cuando, como es el caso, tiene un origen parlamentario, reafirma que la función de la Mesa debe ceñirse a la constatación de las formalidades adjetivas de su tramitación de conformidad con el respectivo reglamento de la Cámara:

Tercero: No han sido pocas las veces en las que este Tribunal se ha pronunciado, también, sobre los términos en los que ciertas decisiones de las Mesas parlamentarias tanto estatales como autonómicas puedan incidir en aquel ius in officium cuando ejercen su potestad sobre la admisión y tramitación de los escritos a ellas dirigidos.

A) Ya hemos dicho en otras ocasiones que **ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias, estatales o autonómicas, del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstas las dirigidas a ejercer el control de los respectivos Ejecutivos, o sean las 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 su oportunidad política en los casos en los que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario.** Pues no debe olvidarse que el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de sus representantes, fuste central del principio democrático consagrado en el art. 1 CE (LA LEY 2500/1978), es la Asamblea

legislativa, estatal o autonómica, 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 (TC SS 95/1994 y 41/1995).

Así pues, **a la Mesa le compete**, por estar sujeta al Ordenamiento jurídico, en particular a la CE y a los Reglamentos Parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficiencia del trabajo parlamentario, **verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa** (TC S 205/1990), esto es, examinar **si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria**. En cualquier caso, **dicho examen no debe suplantar las funciones que le corresponden a la Asamblea legislativa, y que gozan de relevancia constitucional cuando consisten, precisamente, en ejercer la función legislativa por los representantes de los ciudadanos, máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático**. 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 éste, se perturba y coarta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, infringiendo, así pues, el art. 23.1 y 2 CE**.

B) El Reglamento Parlamentario, **no obstante** lo dicho, puede permitir, o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa **más allá** de la estricta verificación de sus requisitos formales, **siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la CE, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento Parlamentario pertinente**, como es el caso de la calificación en ciertos Derechos autonómicos de lo que han de considerarse mociones o interpelaciones, o el de la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imposición del art. 87.3 CE (TC SS 95/1994, 41/1995 y 124/1995; TC A 304/1996). Si la legalidad

aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad (TC S 124/1995 (LA LEY 2587-TC/1995)).

Esta exigencia de rigor es aún más intensa, si cabe, cuando el examen de admisibilidad que le compete a la Mesa recae sobre iniciativas legislativas de origen parlamentario, pues **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** (TC S 124/1995). **Si no fuese así, 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. Lo que colocaría a estos representantes en una posición de inferioridad y desigualdad lesiva del art. 23.2 CE (TC S 18/1995).

Esta doctrina es plenamente aplicable a la función calificadora de la Mesa respecto de los escritos dirigidos al Congreso y, por tanto, también al que se refiere este recurso de amparo, es decir, al criterio emitido por el gobierno ex 134.6 CE.

3. Como decimos, en conexión con este ámbito privilegiado de protección de la labor legislativa de los representantes parlamentarios y, en concreto la fase de acuerdo de la Mesa para la consiguiente inclusión en el orden del día y toma en consideración por la Cámara de una proposición de ley que ya ha superado la fase de admisión (art. 126.3 .4 y .5 RCD), resulta evidente que se trata de un paso más dentro del iter procedimental de la función legislativa encomendada constitucionalmente a los diputados y por tanto tutelable desde esta óptica de los derechos fundamentales dentro de los márgenes de análisis perfilados por el propio TC. Así el Auto TC 659/1987, de 27 de mayo (FJ 2º):

“En relación con la iniciativa legislativa que la Constitución reconoce a cada una de las Cámaras (art. 87.1), existe el instituto de la toma en consideración de las propuestas formuladas al efecto por los Diputados o por los grupos en que se integran

(art. 98.2 de la Constitución y art. 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados); la resolución parlamentaria que recaiga sobre estas propuestas (rechazándolas o convirtiéndolas en iniciativa de la Cámara) es manifestación del libre ejercicio por cada asamblea de sus atribuciones constitucionales. A ello no empece la previsión contenida en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que viene a regular una modalidad de recurso de amparo en caso de actos parlamentarios que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.(...)

En este caso de propuestas de Diputados o grupos parlamentarios **el rechazo o aceptación de la propuesta, convirtiéndolas en iniciativa de la Cámara, constituye un paso dentro del procedimiento legislativo, integrándose en el mismo**. En ese acto, cuyo contenido negativo determina la imposibilidad de continuar el procedimiento legislativo, se exterioriza una voluntad del órgano legislativo, la cual puede consistir también en el rechazo de una proposición de ley.

4. En todo caso, la eventual interpretación de los requisitos del ejercicio del *ius in officium* debe ser la más favorable a la eficacia de los derechos establecidos en el art. 23.2 CE, tal y como el Tribunal Constitucional ha reiterado constantemente al analizar los conflictos derivados de la falta de respeto de aquellos (v.gr. STC 78/2006, FJ3, STC 74/2009 FJ3 , STC 29/2011, FJ 5).

Estableció la STC 124/1995, de 18 de julio, que estas proposiciones "no sólo son una forma -sin duda, la más señalada y expresiva- de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, [sino] **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**".

III.- Facultades y límites de la Mesa del Congreso en la toma en consideración de una iniciativa legislativa como consecuencia de la manifestación de disconformidad gubernamental prevista en el art. 134.6 CE

1. A partir del marco general de análisis de las funciones de la Mesa del Congreso en relación con el control de admisión de la actividad legislativa en sus distintas fases y trámites, el Tribunal Constitucional ha especificado concretamente el alcance de la facultad de disconformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley o toma en consideración de aquellas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios para establecer:

a) La facultad del Gobierno prevista en el art. 134.6 CE e instrumentalizada a través del trámite del art.126.2 del Reglamento del Congreso, fase decisiva del procedimiento legislativo, no es total o ilimitada, sino que está perfilada y circunscrita a una serie de premisas y condiciones.

b) La función de la Mesa consiste en verificar el cumplimiento de las formalidades previstas en el Reglamento y examinar la suficiencia y contenido de la necesaria motivación de la eventual disconformidad del Gobierno, esto es, fiscalizar que la opción gubernamental sea fundamentada con base en los parámetros que disciplinan esa facultad y por tanto que no sea arbitraria o carente de un suficiente canon de razonabilidad, sólo pena de sacrificar sin base ni fundamento el *ius in officium* de los Diputados o Grupos Parlamentarios. Esa exigencia de motivación “*no debe ser meramente formal, sino que debe incorporar elementos de suficiencia y de convicción que pueden ser revisados por la jurisdicción constitucional*” (STC 242/2006).

c) La verificación material pivota en comprobar que el Gobierno ha justificado objetivamente y con fundamento que la propuesta legislativa en cuestión tenga influencia directa en las concretas partidas presupuestarias, bien aumentando sus créditos, bien disminuyendo sus ingresos, del Presupuesto vigente.

2. Los anteriores parámetros son así establecidos por la doctrina del TC sobre el particular y también, en acuerdos de la propia Mesa.

a) Destacamos a este respecto la Sentencia del TC 223/2006, de 6 de julio (rec. 3394/1997). Su fundamento jurídico 5º, delimita el marco de acción y equilibrio de la facultad:

En su condición de vehículo de dirección de la política económica del Ejecutivo el presupuesto es un instrumento fundamental para la realización de su programa de gobierno. Las singularidades de su procedimiento de elaboración y aprobación hacen de él, además, una expresión cualificada, en lo económico, de la confianza parlamentaria sobre la que necesariamente ha de constituirse cualquier Gobierno.

La ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su **programa anual** de política económica. Así como la primera sólo se pierde en los casos expresamente establecidos (con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza), **la segunda se conserva a lo largo del período de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución.** Puede pretender, en definitiva, que sólo sea relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta. **Éste es el fundamento de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar el instrumento económico de su acción de gobierno.**

Es decir, la facultad de oposición sólo es constitucionalmente viable cuando la incidencia de la proposición de ley tiene incidencia real y efectiva en el presupuesto en vigor, parámetro de análisis que se cohonesta con el principio de anualidad

presupuestaria que rige aquella condición de confianza que el Parlamento otorga al Ejecutivo para el desarrollo de su acción política, ni más ni menos.

b) Ésta es también la postura de la Mesa del Congreso, que ya en la 2ª Legislatura adoptó en su reunión del 08.03.1983 el criterio de que la facultad de disconformidad sólo es posible cuando una proposición de ley implique aumento de gastos o disminución de ingresos presupuestarios respecto del Presupuesto en vigor y no respecto de presupuestos futuros, lo que obliga a considerar una por una las proposiciones de ley a las que se formula oposición.

c) Igualmente esta ha sido la consideración del Ministerio Fiscal en las ocasiones que ha tenido que pronunciarse sobre la cuestión. Así en la STC 242/2006 (Antecedente 9): “el Ministerio público considera que la prerrogativa debatida en este proceso debe entenderse referida al presupuesto vigente, y no a ejercicios futuros. De acuerdo con este enfoque, (...) así como de la necesidad de interpretar restrictivamente las previsiones reglamentarias limitadoras de la función legislativa de los parlamentarios, la Mesa debería haber admitido a trámite la proposición de Ley, que no afectaba al presupuesto en ejecución, sino que tenía una vocación general de futuro. Lo contrario supone, en opinión de esta parte, una sustracción al Parlamento y, sobre todo, a los parlamentarios de su derecho a controlar las previsiones legislativas referidas al futuro, aunque éste sea próximo o inmediato”.

d) En los mismos términos se ha pronunciado la Letrada Jefe de la Asesoría Jurídica del Congreso de los Diputados en los procedimientos de conflicto entre órganos constitucionales núms. 355/2017 y 356/2017 actualmente en trámite ante el Tribunal Constitucional. Así, por ejemplo se afirma desde dicha Asesoría (conflicto núm. 356/2017): “*Resulta vital para la aplicación del art. 134.6 que el Gobierno pruebe que la medida propuesta en la proposición de ley supone, como dice, un aumento de un gasto presupuestario. Y resaltamos y subrayamos este adjetivo, porque consideramos que es clave. El artículo 134.6 exige que el aumento sea de un crédito con ésa y sólo esa naturaleza presupuestaria, y tales créditos*

presupuestarios, atendiendo a la reserva de ley presupuestaria, sólo se pueden entender en sentido estrictamente formal, es decir los que así aparecen previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en este caso la del año 2016”. (...) “Si sólo había un <<incremento de costes>>,... y éste no quedó identificado con un aumento presupuestario, simplemente no concurriría el presupuesto de hecho habilitante de la facultad del Gobierno y el conflicto sería inexistente”.

e) La inobservancia de estas condiciones por la Mesa seguida de la adopción del acuerdo, por ejemplo el actual, de no incluir en el orden del día e impedir la toma en consideración por el Pleno de la proposición de ley (art. 126.3 y .5 RCD), confirmado por el acuerdo que inadmite la solicitud de reconsideración formulada por mis representados, impide a los parlamentarios el ejercicio de uno de sus cometidos principales y constituye una infracción del *ius in officium* y el derecho a la participación ex. Arts. 23.1 y 23.2 de la CE. En este sentido se pronunció el TC en su Sentencia 242/2006, de 24 de julio (rec. 2480/2001). En esta sentencia donde la discusión versaba sobre la suficiencia de la motivación por parte de la Mesa de la decisión contraria a la toma en consideración de una proposición de ley que implicaba la modificación del régimen presupuestario tras el veto del Ejecutivo, el Tribunal Constitucional perfila los requisitos y margen interpretativos para sancionar la conformidad de la actuación de la Mesa, en este caso, del Parlamento del País Vasco. Veamos:

La Sala contextualiza la responsabilidad de la Mesa, independiente y, por tanto autónoma, de la potestad del Gobierno y la obligación de control consecuente, (aspecto éste negado en el actual supuesto en la Junta de Portavoces por el representante del Gobierno) así explica (FJ 3º) que “no nos encontramos, pues, ante una decisión unilateral de la Mesa del Parlamento que frustra su tramitación por considerar que carece de contenido normativo, o porque el mismo es inconstitucional o antiestatutario. Como se desprende de los hechos que se acaban de señalar y de las alegaciones de las partes, en el caso que nos ocupa resulta decisivo tener en cuenta que está en juego una potestad del Gobierno, (...) que se basa en la confianza concedida al Gobierno a través de la aprobación del presupuesto para ejecutar su

programa anual de política económica sin que éste sea desnaturalizado a través de iniciativas legislativas parlamentarias. Pero ello no implica necesariamente, (...), que toda limitación de los arts. 23.1 y 23.2 CE derivada del ejercicio de dicha facultad sea imputable directamente al Gobierno Vasco, sin que sea posible atribuir ningún tipo de responsabilidad a la Mesa del Parlamento.

Desde esta perspectiva, **resulta evidente que la Mesa del Parlamento Vasco tiene encomendado el control de la disconformidad manifestada por el Gobierno.**

A colación de esta premisa, el TC perfila la eventual disconformidad y la afectación del derecho fundamental controvertido por parte de la decisión de la Mesa:

“(…) **dicha disconformidad debe ser expresa y debe basarse en el aumento de los créditos o las disminución de los ingresos presupuestarios como consecuencia de la proposición de Ley objeto de discusión.** A su vez, la remisión del art. 105.2 al art. 103 del Reglamento parlamentario también otorga a la Mesa del Parlamento cierto margen de interpretación sobre cuándo puede considerarse que dicho impacto se produce. Sin que sea éste el momento de pronunciarse sobre la intensidad con que la Mesa debe controlar cada uno de estos extremos, lo que debe destacarse ahora es **que no debe descartarse de antemano que los órganos rectores del Parlamento puedan vulnerar los arts. 23.2 y 23.1 CE al inadmitir a trámite una proposición de Ley como consecuencia del ejercicio de dicha facultad por parte del Gobierno.** Igualmente, tampoco es posible atribuir a toda decisión de este tipo una usurpación de una facultad que corresponde en exclusiva al Gobierno. Y ello no sólo por la propia existencia del art. 42 LOTC, sino porque, como reconoce el propio Letrado del Parlamento Vasco, la Mesa también debe ejercer su función genérica de calificación respecto a los documentos de índole parlamentaria remitidos por el Gobierno”.

3. En síntesis, el TC sitúa el examen y fiscalización de la decisión de la Mesa en relación con la aceptación de la postura gubernamental al ejercitar la facultad de

disconformidad presupuestaria en dos parámetros esenciales: **a)** La cobertura legal en el ejercicio de dicha facultad y **b)** la suficiente motivación razonada de la decisión susceptible de revisión por la Jurisdicción Constitucional.

IV.- La decisión parlamentaria infringe de plano el art. 134.6 CE, así como los arts. 66 y 87.1 CE y el 126 RCD y es contraria a su fundamento y a la doctrina del Tribunal Constitucional tuitiva del derecho fundamental en cuestión, con vulneración consecuente del *ius in officium* de los recurrentes en amparo.

1. El Acuerdo de la Mesa de 05.09.2017 **carece de ninguna fundamentación**, limitándose a transcribir apodócticamente el criterio de la comunicación del Ministerio de la Presidencia de 29.07.2017, sin realizar el debido control formal, aunque motivado, de la legalidad del criterio emitido por el gobierno, esto es un control que verifique (1) que el criterio del gobierno contenga una motivación (2) que esa motivación se refiera a aquello que habilita la facultad de veto del gobierno, es decir, que la Proposición de Ley suponga un incremento del gasto o una reducción de ingresos presupuestarios, identificando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas por la proposición de ley y (3) que esa motivación no se revele como irracional o arbitraria. En este caso, el acuerdo de la Mesa no motiva suficientemente en esos términos la legalidad del criterio emitido por el Gobierno.

Desde este punto de vista, el Acuerdo carece de la base legal exigida por el TC para bloquear la normal tramitación de la proposición legislativa con la consiguiente toma en consideración por parte del Pleno de la Cámara (art. 126. 3 y .5 RCD), ya que la Mesa, en el ejercicio de su función de calificación, sólo debe aceptar la oposición del Gobierno a la tramitación de una Proposición de Ley con fundamento en el artículo 134 CE cuando aquél motive fundadamente el recurso a la medida excepcional prevista en dicho precepto, ya que ésta queda reservada para aquellas iniciativas legislativas que afecten a los Presupuestos en vigor, esto es, aquellos que hubiera aprobado el Parlamento con la trasunta declaración de confianza al

Ejecutivo para el ciclo político consecuente bajo el principio de anualidad presupuestaria.

2. La falta de cobertura legal ampara ya la reclamación de mis mandantes en tanto en cuanto la decisión de la Mesa se ha adoptado en base a una manifestación de disconformidad gubernamental regulada constitucionalmente y desarrollada reglamentariamente para un supuesto concreto que no concurre (afección directa de los presupuestos generales en vigor).

Es más, la propia proposición de ley orgánica indica expresamente: “El traspaso efectivo regulado en el artículo 2 no supondrá incremento alguno de los créditos ni aminoración de los ingresos previstos en la Ley de presupuestos generales del Estado en vigor”, lo que implica una cláusula de cierre que conjura cualquier interpretación orientada en otro sentido y sobre la que tampoco el informe del Ministerio de Fomento nada opinó.

3. Solicitada por los parlamentarios aquí representados la reconsideración, entre otras razones por la que acabamos de apuntar, y fundamentalmente la carencia de una argumentación suficiente que motive dicha afectación real y cierta en el instrumento presupuestario que orienta la acción ejecutiva del Gobierno, el Acuerdo de 24 de octubre de 2017 que aquí también se combate, reincide en la elusión de la función fiscalizadora y controladora de la suficiencia y consistencia de la postura gubernamental y se limita a remitirse de nuevo a la posición manifestada por el Gobierno con frases genéricas que en ningún momento colman las mínimas exigencias que permiten a los interesados ni a la Sala del Tribunal Constitucional contrastar o revisar dichas afirmaciones.

Así, dicho Acuerdo indica:

- *“el Gobierno manifestó, en el plazo establecido al efecto en el artículo 126.3 del Reglamento y mediante escrito, su parecer contrario a la tramitación de la citada proposición de ley, por entender que su aprobación supondría un*

aumento de los créditos presupuestarios” pero no refiere cuáles serían esos créditos presupuestarios supuestamente afectados, porque el Gobierno no los identifica.

- *“ha hecho uso de una facultad constitucional y reglamentariamente reconocida, aportando explicación de las razones que, a su juicio, motivan su criterio contrario a la tramitación de la iniciativa”*, pero no dice cuáles son esas razones, porque el Gobierno no las explicita.

- *“la Mesa ha verificado, además del cumplimiento de los requisitos formales, que la disconformidad acordada por el Gobierno está motivada de manera suficiente y no arbitraria”*, pero no razona en modo alguno tal afirmación, de modo que, con independencia de que en su fuero interno los miembros de la Mesa hayan hecho algún tipo de evaluación o razonamiento al respecto, al no explicitarlo, dicha afirmación se revela como arbitraria frente a terceros, ya que con la misma falta de razonamiento, la Mesa podría haber hecho la afirmación contraria.

- *“Considerando que, sin perjuicio de lo que se señala en el escrito de reconsideración en cuanto a la no afectación de las medidas previstas al Presupuesto vigente, el Gobierno ha entendido que la aprobación de la proposición de ley de referencia tendría un impacto presupuestario directo”*, sin embargo la Mesa evita mencionar que el Gobierno omite identificar cuál es ese supuesto “impacto presupuestario directo” identificando las concretas partidas presupuestarias que supuestamente resultarían afectadas.

- *“Considerando que, en todo caso, remitida la disconformidad a la tramitación de la proposición de ley por el órgano legitimado para hacerlo, dentro del plazo establecido al efecto y adjuntando motivación expresa, suficiente y no arbitraria, no puede la Mesa de la Cámara sustituir al Gobierno en el ejercicio de la facultad constitucionalmente atribuida y reglamentariamente*

reconocida.” Nuevamente califica a la motivación del Gobierno de “*expresa, suficiente y no arbitraria*” sin razonamiento alguno al respecto por lo que, a ojos de cualquiera, podría haber afirmado igualmente lo contrario sin resultar incoherente, de modo que la afirmación de la Mesa deviene voluntarista y caprichosa, no motivada.

En definitiva, la Mesa ha dado una contestación de formulario a la reconsideración formulada por mis mandantes, válida para cualquier reconsideración de un acuerdo de no toma en consideración de una Proposición de Ley por haber emitido el Gobierno su criterio en contra, al amparo del 134.6 CE y en la que es imposible localizar una sola explicación real y palpable sobre la concreta Proposición de Ley a que se refiere. Algo tan sencillo *a priori* como señalar las concretas partidas afectadas y la repercusión cierta que la entrada en vigor de la ley de transferencia que se propone supondría en dichas partidas de ingresos o de créditos del Presupuesto vigente, no se ha efectuado.

Si, como establecía la STC 242/2006, esa exigencia de motivación “*no debe ser meramente formal, sino que debe incorporar elementos de suficiencia y de convicción que pueden ser revisados por la jurisdicción constitucional*” , esta omisión por parte del Ejecutivo que, ha manifestado su disconformidad infundadamente y a la que se remite el Acuerdo de la Mesa, es inhábil e insuficiente para excepcionar la función legislativa del Parlamento y los derechos fundamentales inherentes de sus integrantes.

Tal como ya se ha señalado, la Mesa, en su función de calificación o control formal, pero motivado, de la legalidad de los escritos que se le presentan para su tramitación parlamentaria, en este caso el criterio emitido por el gobierno, debería haber verificado 1. que el criterio del gobierno estuviese motivado 2. que esa motivación fuese referida a aquello que habilita la facultad de veto del gobierno, es decir, que la Proposición de Ley sobre la que se pronuncia suponga un incremento del gasto o una reducción de ingresos presupuestarios, identificando las concretas

partidas presupuestarias que se verían afectadas por dicha iniciativa legislativa y 3. que esa motivación no se revele como irracional o arbitraria.

En este caso, el acuerdo de la Mesa no motiva suficientemente en esos términos la legalidad del criterio emitido por el Gobierno, puesto que es evidente que la motivación que aparentemente lo ampara no es tal, ya que aborda toda una serie de cuestiones que no hacen al caso y, en cambio, omite cualquier concreta referencia al presupuesto en vigor. Así, el Gobierno se extiende en explicaciones que no hacen al caso como el devenir de la gestión de la AP-9, de las obras realizadas en la misma, de los convenios firmados entre Administraciones central y autonómica y las sucesivas concesionarias, la liberalización o bonificación del peaje en ciertos tramos, los costes de inspección y, en definitiva, toda una serie de cuestiones que nada tienen que ver con el presupuesto actualmente en vigor. Por el contrario, no hace ni una sola referencia al incremento del gasto o la disminución de los ingresos presupuestarios que acarrearía, con identificación de las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas la iniciativa legislativa. Y no sólo eso, sino que el propio Gobierno reconoce que los datos económicos que aporta se refieren a compromisos económicos que tiene contraídos desde hace años, en virtud de los Convenios firmados en 2006, 2011 y 2013, es decir, que se trata de compromisos económicos que no surgirían con la entrada en vigor de la Proposición de Ley remitida por el Parlamento gallego, sino que son previos a su ella y, por tanto, conocidos y asumidos por el Gobierno, de modo que si alguna partida presupuestaria tiene que dotar en el futuro, no será como consecuencia de la Proposición de Ley a cuya tramitación se opone, sino consecuencia de sus compromisos previos.

Por todo ello, a juicio de esta parte, la Mesa tenía motivos fundados para no admitir el criterio emitido por el Gobierno y debería haber acordado la toma en consideración por el Pleno de la iniciativa legislativa procedente del Parlamento gallego.

4. En la presente Legislatura se ha generalizado una práctica inédita hasta la fecha que es el recurso sistemático al veto presupuestario por parte del Gobierno, lo que unido a la aceptación acrítica del mismo por parte de la Mesa (excepto en dos ocasiones, que han dado lugar a que el Gobierno plantease sendos conflictos constitucionales pendientes de resolución por este Tribunal), está *de facto* provocando un bloqueo de la acción legislativa de las Cámaras por parte del Gobierno.

Esta situación, que ha sido unánime y severamente criticada, viene provocada, según todos los comentaristas, por el nuevo escenario de la Cámara Baja que se caracteriza por una mayor pluralidad y fragmentación que la que había sido tradicional y que está exacerbando la utilización hasta el paroxismo por parte del Ejecutivo del recurso previsto en el art. 134.6 CE, extendiéndolo a supuestos que, como el actual, no son tributarios de dicho instituto de bloqueo legislativo, con la directa consecuencia de anular prácticamente de plano el ejercicio de la potestad legislativa atribuida por los art. 66.2 y 87.1 de la CE a las Cortes Generales.

En otras palabras, la incorrecta utilización por parte del Gobierno y la asunción acrítica por la Mesa de dicha opción supone una laminación gravísima de las potestades que la CE atribuye a las Cortes Generales, el socavamiento del principio de división de poderes y una enmienda a la configuración de nuestro Estado como democrático (art. 1.1 CE) y sujeto al principio de división de poderes (arts. 66 y 97 CE).

Esa incorrecta utilización pretende sustentarse en la premisa de que cualquier iniciativa normativa con contenido económico (ergo, la práctica totalidad) son susceptibles de paralizarse por disconformidad presupuestaria, obviando el principio de anualidad presupuestaria y el carácter temporalmente limitado a dicho ejercicio que supone la confianza que las Cortes depositan en el Ejecutivo con la aprobación de la ley general de presupuestos. Esta tesis gubernamental admitida acríticamente en este caso por la Mesa del Congreso de los Diputados y que supone la coacción de la actividad legislativa cara el futuro y la imposición de la postura del Gobierno ante las iniciativas que eventualmente puedan ser

discordantes con la opción o estrategia política de éste, infringe la Constitución Española y la doctrina del Tribunal Constitucional y, en consecuencia, debe ser corregida por la alta instancia a la que ahora tenemos el honor de dirigirnos.

SEGUNDO.- INFRACCIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS CIUDADANOS A LA PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS POR MEDIO DE REPRESENTANTES LIBREMENTE ELEGIDOS POR SUFRAGIO UNIVERSAL (art. 23.1 CE).

1. Tal y como se dicho en múltiples ocasiones por el TC, mediante la materialización de las facultades con las que está investido el cargo público representativo se “preserva y mantiene la relación representativa de la que viene revestido el ciudadano electo”; de esta forma la privación al representante de su función lesiona el derecho fundamental que a todos los ciudadanos reconoce el art. 23.1 CE. Así, la defensa que realice de su estatus el representante, implica la preservación del derecho de los ciudadanos a participar a través de la representación parlamentaria en los asuntos públicos.

2. La indisoluble conexión existente entre el apartado 2º y 1º del art. 23 de la CE obliga a que esta demanda de amparo señale como infringido dicho art. 23.1 CE pues como ya el propio TC señaló tempranamente, los derechos recogidos en dichos preceptos “encarnan el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el art.1 CE y son la forma esencial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos” (STC 51/1984, FJ 2), y “puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos” (STC 38/1999, FJ 2).

3. A juicio de esta representación la decisión de la Mesa del Congreso infringe el derecho fundamental de los ciudadanos que optaron con base en sus convicciones políticas e ideológicas por unos determinados representantes para defender un determinado programa y acción legislativa a los que se les niega ahora el ejercicio

del *ius in officium* con la consiguiente lesión para esos millones de votantes que ven así laminado su derecho fundamental a la participación política.

TERCERO.- AMPARO QUE SE SOLICITA.

Para reparar la vulneración que se ha producido, estimamos imprescindible que el Tribunal Constitucional decrete la nulidad del Acuerdo de la Mesa del Congreso de 5 de septiembre de 2017 y del de 26 de octubre de 2017 que desestima la solicitud de su reconsideración instada por los recurrentes en amparo y lo confirma. Consecuentemente para preservar y restablecer (art. 54 LOTC) los derechos infringidos será preciso que el TC anule y deje sin efecto los acuerdos impugnados y ordene a la Mesa de la Cámara que acuerde la toma en consideración por el Pleno de la iniciativa legislativa en cuestión con restitución de todos los derechos políticos y materiales reglamentariamente previstos para el pleno ejercicio del *ius in officium* de los parlamentarios y el Grupo Parlamentario recurrentes en amparo.

CUARTO.- ESPECIAL TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL DEL RECURSO

De conformidad con lo dispuesto en el art. 49.1 LOTC y los criterios interpretativos del Alto Tribunal al que tenemos el honor de dirigirnos, recogidos en distintas sentencias como la **STC 155/2009** o el Auto TC 154/2010, de 15 de noviembre, y para el caso de los actos parlamentarios sin valor de ley, p .ej., la STC 23/2015 o STC 200/2014, se está en el caso de especial trascendencia de este recurso, especial trascendencia constitucional que concurre en virtud de múltiples motivos que pasamos a desglosar y que justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional:

I.- Marco de análisis del requisito adjetivo establecido por la Sala para el recurso de amparo frente a actos parlamentarios sin valor de ley.

El TC ha reiterado las peculiaridades intrínsecas a la impugnación de los actos de los órganos parlamentarios sin valor de ley, en tanto en cuenta, únicamente disponen del recurso de amparo como instrumento de salvaguarda de los derechos fundamentales de los parlamentarios y, por extensión, de los ciudadanos representados, que eventualmente pueden ser lesionados, razón que sitúa a dichos representantes políticos en una situación especial, derivada de la trascendencia de sus actos y función constitucionalmente, que favorece el trámite de acceso a la Jurisdicción Constitucional. En este sentido, por todas la ya invocada STC 23/2015, de 16 de febrero, en su FJ 2 establece:

“Al respecto, hemos afirmado en las recientes Sentencias 200/2014, 201/2014 y 202/2014, todas ellas de 15 de diciembre, FJ 2, y 1/2015, de 19 de enero, FJ 2, que «los amparos parlamentarios, *ex* artículo 42 LOTC (LA LEY 2383/1979), 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 los actos de calificación y admisión de iniciativas parlamentarias no son susceptibles de fiscalización por los tribunales ordinarios, circunstancia que ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE (LA LEY 2500/1978)), lo que sitúa a los amparos parlamentarios, al igual que a los amparos electorales, en una **posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este Tribunal** (STC 155/2009 (LA LEY 99408/2009), 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**».”.**

II.- Inexistencia de pronunciamiento por el TC sobre una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo. Veto presupuestario del Gobierno de España.

a) Es importante significar que en las contadas ocasiones que la Sala del TC ha examinado esta faceta nuclear del *ius in officium* de los representantes políticos, básicamente la STC 242/2006, ya anotada, en este caso el recurso derivaba de la inadmisión a trámite de una proposición de ley autonómica que modificaba una disposición legal del régimen presupuestario de la C.A. y en la que había coincidencia en su incidencia directa en los presupuestos autonómicos en vigor. La segunda sentencia del TC que ha abordado esta temática, la STC 223/2006, se correspondía a un recurso de constitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, y en el que se discutió la constitucionalidad de la regulación de la disconformidad presupuestaria y la competencia de su resolución.

b) En definitiva el objeto del actual recurso de amparo en el que se impetra la tutela del TC ante la infracción del *ius in officium* de los diputados resulta inédito por versar sobre el veto presupuestario de una proposición de ley orgánica de traspaso de competencias sin afección de los Presupuestos Generales del Estado en vigor y en el que la prerrogativa prevista en el art. 136.4 CE la ejerce el Gobierno y la asume la Mesa del Congreso. En consecuencia, el actual debate resulta inédito en relación con la interpretación y fijación de los límites y extensión de dicha prerrogativa constitucional en relación con el *ius in officium* de los parlamentarios de la Cámara Baja y sus distintas facultades y actuaciones desarrolladas en el Reglamento de la Cámara.

Pero igualmente la novedad deriva del escenario contemporáneo electoral a partir del cual se desarrolla la función representativa, escenario que, superando el esquema hasta ahora predominante, ha mutado en otro más dinámico y complejo donde las alianzas son variables y la expresión de la mayor diversidad y pluralidad, tanto desde el punto de vista ideológica como del de la composición territorial, se traduce en una mayor inestabilidad en las fuerzas parlamentarias que sustentan el Gobierno y por tanto se incrementan las situaciones de enfrentamiento entre el

Parlamento y el Ejecutivo y la utilización de los mecanismos excepcionales que excluyen la tramitación y substanciación ordinaria de las iniciativas legislativas y permiten el control de las mismas por parte del Gobierno.

Por lo tanto este aspecto del recurso es en sí inédito y abre la puerta a que el TC, que no se había pronunciado antes expresamente sobre esta faceta, la analice, colmándose así una de las posibilidades que el propio TC ha calificado como procedentes para superar los criterios de admisión del propio recurso de amparo constitucional.

III.- El asunto suscitado trasciende un caso concreto y plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión política en el funcionamiento del Sistema Parlamentario Español, caracterizado por los valores de la Democracia y el Pluralismo Político (art. 1.1 CE) expresado en los partidos políticos, instrumentos fundamentales de la participación política y concurrentes en la formación y manifestación de la voluntad popular (art. 6 CE).

En conexión con lo indicado en el epígrafe anterior es criterio reiterado de la Sala del TC establecer como supuestos prioritarios de admisión y de cualificación privilegiada a los efectos de su comprensión como de especial transcendencia constitucional, aquellos que, con independencia de estar en los demás supuestos prefijados a tal efecto, trascienden el caso concreto y tienen consecuencias políticas generales. La ya invocada STC 15/2009, de 25 de junio, así lo decía expresamente (FJ 2): **“consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios.”**

Entendemos que, estando en juego y discusión el pleno ejercicio de los derechos fundamentales recogidos en los arts. 23.1 y 23.2 de la Constitución Española, de acceso y permanencia en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas con los requisitos que señalan las Leyes, y concretamente una de las facetas esenciales en el ejercicio de dicho derecho fundamental por parte de los Diputados del Congreso, tal y como fue analizado anteriormente, resulta indiscutible

que la vulneración de dicho derecho que aquí se denuncia trasciende los intereses de un concreto diputado o grupo parlamentario y afecta indefectiblemente a la totalidad del sistema parlamentario que estructura los principios constitucionales invocados y permite la materialización de dichos derechos fundamentales.

Así, entre otras consideraciones, la solución al actual conflicto resultará decisiva para la futura conformación de propuestas políticas e iniciativas legislativas al venir a delimitar el ámbito en el que puede operar la previsión del art. 136.4 CE y definir la labor de control formal de legalidad de la Mesa del Congreso cuando surja un conflicto que se ha generalizado en esta última Legislatura parlamentaria.

En definitiva, el pronunciamiento sobre el amparo impetrado tiene una importancia decisiva para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución que justifica la propia existencia del recurso que aquí se ejercita ante el Tribunal Constitucional, así como, concretamente la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales, tal y como exige el art. 50.1.b) LOTC.

Por todo lo expuesto

SOLICITO AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: Que tenga por presentado el presente escrito con sus documentos y copias y por interpuesta en tiempo y forma DEMANDA DE AMPARO contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados del 5 de septiembre de 2017 (BOCG 12.09.17) por el que se decidió no proceder a la toma en consideración por el Pleno de la Cámara de la Proposición de Ley Orgánica de transferencia de la titularidad y de las competencias de la AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia presentada por el Parlamento de Galicia (exp. 125/000013) y contra el Acuerdo de dicha Mesa del Congreso de fecha de 24 octubre de 2017 por el que se desestima la solicitud de reconsideración presentada el 28 de septiembre por mis representados contra el anterior acuerdo y, en consecuencia, acuerde admitirla a trámite y, tras las actuaciones legalmente

establecidas, dicte Sentencia en la que otorgue el amparo solicitado mediante los siguientes pronunciamientos:

I.- Declare la nulidad de los referidos Acuerdos contra los que se dirige la demanda de amparo por infringir el derecho fundamental al acceso y permanencia en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas con los requisitos que señalan las Leyes (art. 23.2 CE) en conexión directa con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes elegidos en sufragio universal (art. 23.1 CE), así como el derecho fundamental a la Igualdad ante la ley (art. 14 CE) y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

II.- Ordene a la Mesa del Congreso de los Diputados que acuerde la toma en consideración de la Proposición del Parlamento de Galicia de Ley Orgánica de transferencia de la titularidad y de las competencias de la AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia (exp. 125/000013) para su posterior inclusión en el orden del día correspondiente, con restitución de todos los derechos políticos y materiales reglamentariamente previstos para el pleno ejercicio del *ius in officium* de los parlamentarios.

Es Justicia que se pide en Madrid a 26 de diciembre de 2017.

Ldo. Pablo No Couto

Proc. Manuel Infante Sánchez

I OTROSÍ DIGO: Que se interesa el recibimiento a prueba del presente recurso de amparo constitucional con el fin de que se practiquen los siguientes **MEDIOS DE PRUEBA:**

1.-Documental: consistente en los documentos que se han unido a la presente demanda, designando a efectos probatorios los archivos y publicaciones oficiales a los que se hizo mención en cada caso.

OTROSÍ SOLICITO: Que se tenga por interesado el recibimiento a prueba del recurso acordando de conformidad.

Lugar y data ut supra.

II OTROSÍ DIGO: Que de conformidad con el criterio establecido por la Sala del Tribunal Constitucional en relación con la preclusividad que comporta en los asuntos de origen parlamentario el final, natural o provocado, de la legislatura (AATC 144/1990, 254/1994 o 18/2002, de 11 de febrero) unido al hecho de que el presente recurso es instado por quienes están investidos por el voto popular y ejercen la esencial función representativa,

OTROSÍ SOLICITO: La aplicación de dicho criterio y la reducción al máximo posible de la eventual afectación de los derechos de los demandantes, adelantando en cuanto sea compatible con la tramitación procesal, el momento de dictar Sentencia.

Lugar y data ut supra.