

**AUTO núm. 12/86**, de 15 de enero, recaído en recurso de amparo núm. 734/1985.

## **I. ANTECEDENTES**

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 27 de julio de 1985, el Procurador de los Tribunales don José Sempere Muriel, en nombre de don Emilio Durán Corsanego, Diputado al Congreso por la provincia de La Coruña en la Segunda Legislatura, interpone recurso de amparo contra la resolución de la Presidencia del Congreso, publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 24 de abril de 1985, sobre «procedimiento para ejecutar Sentencia del Tribunal Constitucional» y contra posteriores actos adoptados en virtud de la misma.

Fundamenta sus pretensiones el recurrente en las alegaciones de hecho y de Derecho que a continuación se resumen.

2. Para el cumplimiento de la Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en el recurso previo de inconstitucionalidad núm. 800/1983 contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica de Reforma del art. 417 bis del Código Penal, la Presidencia del Gobierno de los Diputados adoptó una Resolución el 23 de abril de 1985, estableciendo un procedimiento específico de tramitación del Proyecto. En el apartado tercero de dicha Resolución se dispone que «para que los Grupos Parlamentarios puedan ejercer su derecho se abrirá un plazo de ocho días para presentación de enmiendas». Según expone el recurrente, ese apartado ha sido interpretado por el Presidente y la Mesa del Congreso, por el Presidente de la Comisión de Justicia e Interior y por los propios Grupos Parlamentarios en el sentido de que no cabía tramitar enmiendas presentadas por los Diputados a título individual. El hoy recurrente, según afirma, intentó en varias ocasiones presentar enmiendas a título particular, que no le fueron tramitadas ni por su Grupo, ni por la Mesa, ni por la Comisión, y, cuando quiso poner de manifiesto su desacuerdo con tal procedimiento en el curso del debate en Pleno, le fue retirada la palabra por el Presidente aduciendo que no era momento oportuno para esta cuestión («Diario de Sesiones» de 28 de mayo de 1985, núm. 211, páginas 9721 y 9722).

Posteriormente, en el Pleno del Congreso celebrado el día 27 de junio de 1985 se pusieron a votación las enmiendas introducidas en el Senado al Proyecto de Ley controvertido, sin cumplirse el requisito establecido en el art. 69 del Reglamento del Congreso, de la previa distribución de enmiendas a los Diputados. El recurrente afirma no haber recibido el texto de dichas enmiendas más que en el propio Pleno en el que fueron votadas y, cuando quiso hacer constar su disconformidad con esa circunstancia, le respondió el Presidente en el sentido de que el texto había sido distribuido a los portavoces de los Grupos Parlamentarios.

3. Aduce el recurrente que las funciones, prerrogativas y derechos del Diputado están sobrentendidas en la Constitución y reguladas más concretamente en el Reglamento del Congreso. Por tanto, la violación de los derechos parlamentarios del Diputado por un acto del Legislativo sin fuerza de Ley configura una vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1, por cuanto impide la participación en los asuntos públicos al propio Diputado, como persona física sujeto de derechos, y a los ciudadanos a los que representa, siendo obvio distinguir entre la representación política de los electores, que ostenta cada Diputado, y la emanación parlamentaria de los Partidos políticos, que son los Grupos Parlamentarios.

El bloque de la constitucionalidad regulador del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 de la C.E. está completado por las normas constitucionales reguladoras de las funciones de las Cortes Generales (arts. 66 y ss.) y por los Reglamentos de las Cámaras, que son fuentes normativas directas y autónomas porque proceden de la propia potestad de autonormatividad parlamentaria. Ni los usos parlamentarios, ni las resoluciones de la Presidencia, ni los Grupos Parlamentarios, sus Portavoces o la Junta de los mismos pueden dejar inoperantes los Reglamentos, que son disposiciones normativas con fuerza de Ley. El art. 32 del Reglamento del Congreso atribuye a su Presidente la facultad de interpretarlo en los casos de duda, supliéndolo en los casos de omisión. Pero esta facultad de suplencia se refiere a normas complementarias que integran las lagunas existentes en las disposiciones reglamentarias, debiendo respetar cualquier integración el bloque de la constitucionalidad constituido por los preceptos constitucionales y los de los Reglamentos de las Cámaras.

La Resolución de la Presidencia del Congreso de 23 de abril de 1985 y más específicamente los actos posteriores del Legislativo acordando negar en sucesivos momentos, en interpretación de aquélla, la tramitación de enmiendas particulares violan el bloque de la constitucionalidad integrada por el art. 23 de la C.E. y el art. 110.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Asimismo, la tramitación parlamentaria en el Congreso de las enmiendas introducidas por el Senado en el Proyecto de Ley de Reforma del art. 417 bis del Código Penal viola el bloque de la constitucionalidad integrado por el art. 23.1 de la C.E. y el art. 69 del Reglamento del Congreso, al poner a votación en el Pleno celebrado el 27 de junio de 1985 unas enmiendas que no habían sido distribuidas a los Diputados con antelación suficiente, sin que baste a tales efectos que se repartieran a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, pues los derechos de los Diputados no se deben ver disminuidos por su adscripción a un Grupo.

4. En virtud de ello solicita el recurrente de este Tribunal que le ampare en su derecho a participar en los asuntos públicos en su propio nombre y en representación de los electores y, en consecuencia, a presentar enmiendas al Proyecto de Ley Orgánica de Reforma del art. 417 bis del Código Penal, con declaración de nulidad de todo lo actuado desde que se le impidió tal derecho y a

recibir, con antelación suficiente, el texto de las enmiendas introducidas por el Senado, con declaración de nulidad de todo lo actuado con posterioridad a ser privado de tal información previa.

5. Por providencia de 25 de septiembre de 1985, la Sección acordó tener por interpuesto el recurso de amparo y concedió al recurrente un plazo de diez días, a fin de que pudiese subsanar el defecto procesal consistente en la carencia de los requisitos leales de la demanda, por falta de claridad en la identificación de las resoluciones recurridas y, consiguientemente, por no aportar copia, traslado o certificación de las mismas, conforme a lo dispuesto en el art. 50.1 b), en conexión con el 49.1 y con el 40.2 b), todos ellos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), sin prejuzgar sobre la posible existencia de motivos de inadmisión de carácter insubsanable.

6. En su escrito de 10 de octubre de 1985, el recurrente, tras reconocer que en la súplica de la demanda no se recoge de forma inequívoca la identificación de los actos recurridos, concreta que los mismos son la resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 23 de abril de 1985, en el extremo contenido en el apartado tercero de la misma, por el que se impide a los Diputados presentar enmiendas a título particular, admitiendo sólo las de los Grupos Parlamentarios, y las resoluciones coincidentes de la Junta de Portavoces del Congreso y de la Presidencia del Congreso de introducir el debate y votación de las enmiendas propuestas por el Senado al Proyecto de Ley Orgánica de Reforma del art. 417 bis del Código Penal, en el orden del día de la sesión plenaria de 27 de junio de 1985, sin haber cumplido el plazo previsto en el art. 69 del Reglamento del Congreso relativo a la publicación o entrega a los Diputados de copia de dichas enmiendas con antelación suficiente. La primera resolución citada aparece publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Sección Congreso de los Diputados, de 24 de abril de 1985, que vuelve a aportarse. Las restantes resoluciones constan en la pág. 10328 del «Diario de Sesiones» del Congreso núm. 223, del día 27 de junio de 1985, donde aparece el reconocimiento expreso del señor Presidente del Congreso de que no se cumplió la obligación recogida en el art. 69 del Reglamento de la Cámara. Se aporta de nuevo un ejemplar de dicho número del «Diario de Sesiones».

Por otra parte, en el mismo escrito, añade el recurrente una fundamentación complementaria al recurso, en cuanto que considera que los actos recurridos vulneran el principio de igualdad garantizado en el art. 14 de la Constitución, tanto en comparación con el procedimiento seguido en otros casos en que el Legislativo ha adaptado una norma legal a los pronunciamientos de una Sentencia del Tribunal Constitucional (por ejemplo, en el caso de la LOAPA), como respecto de los derechos que han disfrutado otros parlamentarios (los del Grupo Mixto) a presentar y defender enmiendas al Proyecto de Ley que nos ocupa.

7. Por providencia de 6 de noviembre de 1985, la Sección acordó, a tenor de lo dispuesto en el art. 50 de la LOTC, conceder al Ministerio Fiscal y al solicitante de amparo un plazo de diez días para que alegasen lo que estimaran pertinente en relación con la posible existencia del motivo de inadmisión, consistente en carecer la demanda de contenido que justifique una decisión por parte de este Tribunal Constitucional, conforme previene el art. 50.2 b) de la mencionada Ley Orgánica.

8. El ministerio Fiscal presentó sus alegaciones el 22 de noviembre siguiente. En su escrito considera que la demanda carece de contenido constitucional e interesa la inadmisión del recurso de amparo por las razones siguientes: a) en cuanto al primer acto -como lo denomina la demanda- impugnado, que no provocó la queja del Diputado recurrente en el momento oportuno, porque no puede decirse con fundamento que se le impidió la posibilidad de presentar enmiendas, ya que ello no se acredita, sino tan sólo que, cuando ello se reclamó en el momento de la votación, el señor Presidente indicó que la cuestión suscitada tenía que haberse planteado «en el momento de la presentación de enmiendas»; b) en cuanto a la falta de entrega de las enmiendas al Diputado sin la antelación preceptuada en el art. 69 del Reglamento interno de la Cámara, porque no resulta fácil advertir que la violación de un derecho constitucional como el alegado pueda atribuirse sin más a una pretendida infracción reglamentaria, que ni siquiera se desprende que existiera en el presente caso, y porque, repartida la documentación a los portavoces de los Grupos Parlamentarios, según el uso de la Cámara, el desconocimiento de las enmiendas por el recurrente se debe a su igualdad, que se alega en el escrito del recurrente de 10 de octubre, carece de toda consistencia, pues, por un lado, en cuanto que se compara el tratamiento parlamentario de dos distintos Proyectos de Ley porque la igualdad está referida a personas y no a conceptos o trámites, y, por otro, en cuanto que se alude a la posibilidad de presentar y defender enmiendas particulares que tuvieron los integrantes del Grupo Mixto, porque no se concretan mínimamente las circunstancias del caso, a fin de que pudiera entenderse válido como término de comparación para apreciar si existió la desigualdad en la aplicación de la Ley que se arguye. A todo ello se añade que no es fácil aplicar un control de inconstitucionalidad a actos que son internos del órgano legislativo y expresión de su independencia, sin perjuicio de que el mismo deba observar la Constitución.

9. El recurrente, en escrito presentado el 23 de noviembre, teoriza sobre el significado de la inadmisión del recurso de amparo en virtud de lo dispuesto en el art. 50.2 b) de la LOTC, señalando que ello no supone eludir un pronunciamiento sobre el fondo de la litis, sino simplemente verificarlo mediante Auto y no mediante Sentencia, de lo que deduce que, por la necesidad de apurar las actuaciones procesales que constituyen garantías jurídicas del acierto de la decisión definitiva y por el interés general de contar con interpretaciones constitucionales autorizadas, deberían ser rigurosamente excepcionales los casos de decisión sobre el fondo en trámite de

admisión, limitándose a aquellos supuestos en que, como expresa el propio art. 50.2 b), la carencia de fundamento de la demanda sea manifiesta, es decir, aparezca cierta, diáfana, patente, clara y precisa, indudable o con valor de notoriedad, lo que no sucede, en absoluto, en el caso de autos, sean o no merecedoras de estimación las pretensiones contenidas en la demanda.

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

1. Tal y como especifica el recurrente en su escrito de 10 de octubre último, la demanda de amparo se dirige contra el apartado tercero de la resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 23 de abril de 1985, que establece las normas para la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica de Reforma del art. 417 bis del Código Penal, posterior a la Sentencia de este Tribunal sobre dicho Proyecto (Sentencia de 11 de abril de 1985), y contra resoluciones coincidentes de la Junta de Portavoces del Congreso y de la Presidencia del Congreso de introducir el debate y votación de las enmiendas propuestas por el Senado al citado Proyecto de Ley en el orden del día de la sesión plenaria de 27 de junio, sin haber cumplido el plazo previsto en el art. 69 del Reglamento de la Cámara para la entrega de copia de las enmiendas a los Diputados. El recurso se formula, pues, al amparo de lo que establece el art. 42 de la LOTC, que permite impugnar en amparo las decisiones o actos sin valor de Ley emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, por lo que es preciso analizar, en relación con las resoluciones recurridas, si se cumplen los mencionados requisitos de impugnabilidad en esta vía.

2. Afirma el recurrente que los actos que combate han infringido el art. 23.1 de la C.E., en cuanto que el contenido de este precepto está complementado por otras normas constitucionales que no precisa y por las normas de los propios Reglamentos de las Cámaras legislativas. Las disposiciones de tales Reglamentos vendrían a formar parte así del bloque de la constitucionalidad y, específicamente, del contenido del art. 23 de la C.E. en relación con los derechos estatutarios de los parlamentarios. De esta manera, y en cuanto que se considera vulnerado lo dispuesto en los arts. 110.1 y 69 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se habría producido una lesión del derecho reconocido en el art. 23.1 de la C.E.

Pero esta argumentación no puede ser aceptada, pues, sin entrar a analizar si aquellos preceptos reglamentarios han sido o no violados en el caso de autos, es necesario señalar que no toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras y, en concreto, de aquellas de sus normas que regulan las facultades de los parlamentarios en el curso del procedimiento constituyen otras tantas violaciones de derechos fundamentales, ya que no es correcto incluir en el bloque de la constitucionalidad relativo al art. 23 las normas de aquellos Reglamentos sobre el ejercicio de las

funciones de los miembros de las Cámaras legislativas, de la misma manera que no es aceptable - como viene repitiendo este Tribunal- incluir en el bloque de la constitucionalidad correspondiente a otros derechos fundamentales (los reconocidos en el art. 24 de la C.E., por ejemplo) el conjunto de Leyes que los desarrollan (por ejemplo, todas las leyes procesales).

La organización de los debates y el procedimiento parlamentario es cuestión remitida en la Constitución, como se desprende de su art. 72, a la regulación y actuación independiente de las Cámaras legislativas y los actos puramente internos que adopten las mismas no podrían ser enjuiciados por este Tribunal, en cuanto que presuntamente lesivos de los Reglamentos parlamentarios, sin menoscabar aquella independencia, como ya declaró este Tribunal en el Auto de 21 de marzo de 1984 (R.A. núm. 138/1984). Quiere con ello decirse que, sólo en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos internos, en virtud de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC.

3. En este sentido, no se colige de qué manera han podido infringir los actos impugnados el derecho de participación que a los ciudadanos -y no a sus representantes- reconoce el invocado art. 23.1 de la C.E. Pero, aunque hipotéticamente se aceptase la argumentación del recurrente, según la cual forma parte del contenido del derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes el reconocimiento de determinadas facultades de estos últimos en el ejercicio de sus funciones de representación, en ningún caso podría entenderse, por muy lejos que quisiera llevarse el argumento y sin invadir el ámbito reservado a la independencia de las Cámaras, que entre aquellas facultades se hallan las de presentar enmiendas individuales y no sólo a través del correspondiente Grupo Parlamentario o recibir directa y personalmente, con una antelación determinada, copia de las enmiendas introducidas por el Senado en la tramitación, sometida a especiales criterios de sumariedad, de un determinado Proyecto de Ley, máxime cuando, en el primer caso, ni se impide en absoluto a los Diputados formular sus enmiendas, aunque éstas deban ser aceptadas y presentadas por el Grupo Parlamentario, ni consta que al hoy recurrente le fueran rechazadas efectivamente las que, según dice, tenía intención de presentar, y cuando, en el segundo caso, constituye un uso parlamentario, como precisó el Presidente del Congreso y no impugna el demandante de amparo, distribuir la correspondiente documentación a través de los Grupos. Por lo demás, siendo estos últimos, como muy acertadamente se señala en la demanda, emanación de los Partidos políticos, no puede olvidarse que los mismos se definen en el art. 6 de la Constitución como instrumentos o cauces fundamentales para la participación política, por lo que ni siquiera carecen de cierta justificación en el propio Texto constitucional las decisiones adoptadas por el Presidente y la Junta de Portavoces del Congreso de los Diputados que ahora se impugnan.

Las anteriores consideraciones patentizan la falta de fundamentación de la demanda de amparo, en cuanto a la invocada infracción del art. 23.1 de la C.E., que, sólo a través de una complicada construcción jurídica, parte de la errónea configuración como lesión constitucional de toda presunta infracción de los Reglamentos de las Cámaras legislativas -lo que no es aceptable en nuestro ordenamiento y así se deduce del citado art. 42 de la LOTC y como no lo es tampoco, en general, en el Derecho comparado-, podía intentar sostenerse. Falta absoluta de fundamentación que es aún mayor en cuanto a la tardía alegación relativa a la supuesta vulneración del principio de igualdad proclamado en el art. 14 de la C.E., ya que, como señala el Ministerio Fiscal, el recurrente no aporta siquiera las concreciones fácticas más imprescindibles para que pueda entenderse como válido el término de comparación a que hace referencia.

4. En virtud de todo lo hasta aquí expuesto, resulta evidente que la demanda de amparo carece manifiestamente de contenido constitucional, que justifique una decisión, en Sentencia, por parte de este Tribunal, sin que el mismo tenga que variar su doctrina sobre el contenido de la causa de inadmisión expuesta del art. 50.2 b) de la LOTC, y aceptar las apreciaciones expuestas por el recurrente en orden a su alcance, con uso de recursos dialécticos y calificaciones desproporcionadas y desafortunadas que no pueden aceptarse, en absoluto.

#### **FALLO:**

La Sección acordó no admitir a trámite la demanda de amparo formulada por el Procurador don José Sempere, en representación de don Emilio Durán Corsanego, y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a quince de enero de mil novecientos ochenta y seis.