

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 15677** *Pleno. Sentencia 110/2019, de 2 de octubre de 2019. Recurso de amparo 6914-2018. Promovido por doña Adriana Lastra Fernández y otros setenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados respecto de los acuerdos de la mesa de la cámara que rechazaron la tramitación por el procedimiento de lectura única de una proposición de ley de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio de los cargos públicos en condiciones de igualdad: carácter no vinculante de la solicitud de consideración de la conveniencia de tramitar una iniciativa parlamentaria por el procedimiento de lectura única e inexistencia de un uso parlamentario acerca de la potestad del pleno para decidir, sin intermediación del órgano de gobierno de la cámara, sobre la tramitación que deba darse a la iniciativa (SSTC 34/2018 y 44/2018).*

ECLI:ES:TC:2019:110

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6914-2018, promovido por doña Adriana Lastra Fernández, portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, y por otros setenta y dos diputados integrados en el mismo grupo durante la XII legislatura, contra el acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 28 de septiembre de 2018, por el que se desestimó solicitud de reconsideración y se confirmó el acuerdo de la misma mesa de 4 de septiembre de 2018. Ha comparecido y presentado alegaciones el Congreso de los Diputados, representado por letrada de las Cortes Generales. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional el 27 de diciembre de 2018, la procuradora de los tribunales doña Virginia Aragón Segura presentó recurso de amparo en representación de doña Adriana Lastra Fernández, portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, y de otros setenta y dos diputados integrados en el mismo grupo durante la XII legislatura, contra el acuerdo de la mesa de dicha cámara, de 28 de septiembre de 2018, que desestimó solicitud de reconsideración y confirmó el anterior acuerdo del

mismo órgano de 4 de septiembre de 2018, por el que se denegó la solicitud de que se tramitara por el procedimiento de lectura única determinada proposición de ley.

A) Los hechos expuestos en la demanda de amparo pueden resumirse como sigue:

a) Los grupos parlamentarios Socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem, Esquerra Republicana y Mixto en el Congreso de los Diputados presentaron una proposición de ley de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y solicitaron a la mesa de la cámara que, oída la junta de portavoces, propusiera al pleno que acordara su tramitación directa y en lectura única, una vez fuera tomada en consideración, conforme a lo previsto en el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD, en lo sucesivo), atendiendo a la simplicidad de la iniciativa legislativa. Solicitaron, asimismo, que la mesa acordase la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento de urgencia (art. 93 RCD).

b) Por acuerdo de 4 de septiembre de 2018, la mesa del Congreso decidió: (i) admitir a trámite la iniciativa, trasladarla al gobierno a efectos del artículo 126 RCD, publicarla en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» y notificarlo a los autores de la iniciativa; (ii) en cuanto a la solicitud de tramitación por el procedimiento de urgencia, comunicar a los grupos proponentes que la mesa había acordado no tramitarla por tal procedimiento y (iii) en cuanto a la solicitud de tramitación directa y en lectura única, comunicar a los autores de la iniciativa el acuerdo de la mesa, en los términos del artículo 150.1 RCD, de no proponer dicha tramitación y, en consecuencia, no trasladarla a la junta de portavoces.

c) Los grupos parlamentarios autores de la iniciativa legislativa presentaron, respecto de la denegación de la propuesta de tramitación directa y en lectura única, solicitud de reconsideración contra el acuerdo anterior, que fue desestimada por nuevo acuerdo de la mesa, de 28 de septiembre de 2018, la cual consideró, atendiendo al artículo 150.1 RCD, que «puede y debe, en el ejercicio de sus funciones de calificación contempladas en el artículo 31.1.4 y 5 del Reglamento, extender su examen de las iniciativas adoptadas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, valorando si, en función de la naturaleza de la iniciativa o de su mayor o menor simplicidad, se considera adecuada su tramitación en lectura única, pues el citado artículo 150.1 atribuye expresamente esa facultad de propuesta a la mesa. De no ser así –continúa este acuerdo–, se trasladaría mecánicamente a una mayoría la decisión sobre un procedimiento que, siendo especial y no ordinario, acordado en esos términos, limitaría los derechos de participación de los diputados». Según constaba en el acta de su reunión, la mesa valoró la conveniencia de que la iniciativa se tramitara en lectura única atendiendo a su naturaleza y consideró que debía tramitarse por el procedimiento ordinario, rechazando la petición de urgencia y decidiendo no formular propuesta al pleno en cuanto a su eventual tramitación directa y en lectura única. Consideró asimismo la mesa que «la audiencia de la Junta de Portavoces no es un requisito previo necesario para que la mesa pueda ejercer su facultad de propuesta, sino tan solo una exigencia que ha de cumplirse para que el asunto pueda someterse a la decisión del Pleno», de modo que si la posición de la mesa es contraria a la tramitación de la iniciativa de que se trate de manera directa y en lectura única podía, «en el ejercicio de sus propias competencias, decidirlo así *ab initio*, interrumpiendo el procedimiento», pues «[n]o en vano, la propuesta de la mesa prevista en el artículo 150 del Reglamento viene a ser una suerte de ejercicio de su facultad de iniciativa, debiendo poder ejercer esa facultad con libertad y autonomía, en el marco del citado precepto». El acuerdo concluyó puntualizando que la mesa «es autónoma para decidir conforme a su propio criterio pudiendo apartarse, si lo estima pertinente y una vez analizadas las circunstancias concurrentes, del criterio jurídico emitido por la Secretaría General».

B) La fundamentación en Derecho del recurso responde al siguiente desarrollo:

a) Estiman los recurrentes –tras argumentar la especial trascendencia constitucional del recurso– que los acuerdos que impugnan vulneran el ejercicio de las facultades que pertenecen al núcleo de su función representativa parlamentaria (art. 23.2 CE), lesión que se habría producido, acumulativamente, por una triple vía. En primer lugar, se habría vulnerado el derecho de los parlamentarios proponentes de la iniciativa legislativa a que esta fuera tramitada de conformidad con lo que solicitaron, cuando tal solicitud cumpliera todos los requisitos reglamentarios. En segundo lugar, se habría lesionado también el derecho de los parlamentarios, en su formación como junta de portavoces, a que la misma fuera oída con carácter previo en aquellos casos en que así se prevea normativamente y, por lo tanto, a que el criterio de los diputados pertenecientes a todos y cada uno de los grupos parlamentarios pudiera ser tomado en consideración por la mesa antes de que esta adoptara su decisión. Y, en tercer lugar, se habría infringido el derecho de los parlamentarios, en su formación como pleno, a participar en la toma de decisiones relativas al procedimiento a aplicar para la tramitación de las iniciativas legislativas. Estas lesiones se habrían verificado por dos motivos: (i) con carácter principal, porque los acuerdos impugnados suponen una extralimitación de las funciones asignadas a la mesa del Congreso, que habría invadido funciones reservadas al núcleo de la función representativa parlamentaria y (ii), con carácter subsidiario, para el caso de que se estimase que la mesa ostenta un cierto margen de apreciación en orden a las solicitudes de tramitación directa y en lectura única planteadas por los promotores de una iniciativa, porque el mencionado órgano parlamentario ejerció esta función de manera contraria al reglamento de la cámara, al no cumplir el trámite de audiencia previa a la junta de portavoces y no motivar su decisión.

b) Se refiere a continuación la demanda al «canon de control de constitucionalidad» que aquí procedería, a cuyo efecto se cita y glosa la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido general del *ius in officium* de los representantes (derechos «a la iniciativa legislativa», a la «participación a través de la junta de portavoces», «al voto» y «al procedimiento debido», en palabras y según la sistemática de la demanda), no sin antes destacar que existe «identidad de razón» entre esa jurisprudencia sobre el núcleo de la función representativa parlamentaria y el supuesto al que el recurso se refiere, de modo que –se observa– las facultades atinentes al tipo de procedimiento, ordinario o en lectura única, a aplicar para tramitar una iniciativa legislativa pertenecen también al ámbito de la función legislativa de los parlamentarios. Se citan, entre otras, las SSTC 124/1995, FJ 3; 38/1999, FJ 3; 40/2003, FJ 3; 361/2006, FJ 3; 108/2016, FJ 4, y 10/2018, FJ 4.

c) La demanda de amparo trae asimismo a colación la doctrina constitucional sobre el alcance de la función de las mesas de las cámaras en orden a la calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias (SSTC 124/1995, 38/1999, 40/2003, 200/2014, 108/2016 y 212/2016), doctrina que sería de especial interés en este recurso, en el que se trata de dilucidar las facultades y obligaciones de la mesa en relación con las solicitudes de tramitación directa y en lectura única planteadas por los promotores de una iniciativa legislativa. A juicio de los recurrentes, la decisión de suscitar el debate plenario sobre la procedencia o no de acordar la tramitación forma parte del derecho a la iniciativa en sentido estricto, en la medida en que se trata de una decisión de contenido político, que no atiende a criterios técnicos o reglados, por lo que no puede ser apreciada por un órgano de gobierno. Por las mismas razones, la valoración sobre si procede o no aplicar el procedimiento de lectura única solo puede corresponder a la junta de portavoces y, en última instancia, al pleno de la cámara, citándose la STC 23/2015, FJ 6.

Se añade que el artículo 150.1 RCD regula dos cuestiones distintas. En la primera parte del precepto se definen los requisitos que deben concurrir para que sea posible la tramitación directa y en lectura única de las iniciativas legislativas y en la segunda las funciones que corresponden a cada órgano de la cámara al decidir si las iniciativas que cumplen con alguno de los requisitos establecidos reglamentariamente van a ser o no tramitadas por este procedimiento, quedando claro que la facultad de acordar este tipo

de tramitación corresponde en exclusiva al pleno y que, como todas aquellas decisiones que son sometidas a debate y votación de este órgano, son adoptadas o no en función de criterios políticos o de oportunidad. A diferencia del procedimiento en lectura única, la tramitación de un asunto por el de urgencia (art. 93 RCD) no establece ningún tipo de presupuesto habilitante y atribuye la facultad de decisión a la mesa y por ello no se impugna en este caso su decisión de rechazar la solicitud de tramitación de la proposición de ley por ese procedimiento de urgencia.

El pleno es, por consiguiente, el único órgano facultado para valorar la oportunidad de acudir al procedimiento de tramitación directa y en lectura única de las iniciativas que reúnan las condiciones para ello. El único problema interpretativo es determinar a qué órgano le corresponde verificar si concurre el presupuesto habilitante para que el pleno pueda plantearse esa posible tramitación, señalando la demanda que la interpretación literal y sistemática del artículo 150.1 RCD, la práctica parlamentaria y la propia jurisprudencia constitucional sugieren que dicha función corresponde asimismo al pleno. Por eso, las decisiones de la mesa impugnadas constituyen una invasión de las funciones que el reglamento atribuye al pleno y exceden de las funciones propias de la mesa, al bloquear por motivos de oportunidad la solicitud de tramitación directa y en lectura única de una iniciativa que reunía claramente los requisitos para ello. Los acuerdos impugnados vulneran el artículo 23.2 CE porque corresponde al pleno y no a la mesa valorar si concurren tales requisitos cuando los promotores de una iniciativa plantean explícitamente esa solicitud. Esta interpretación es, además, la que se ha venido haciendo hasta ahora en la práctica parlamentaria, siendo esta la primera vez que la mesa decide bloquear una solicitud de tramitación directa y en lectura única de una proposición de ley, rechazando someterla al pleno sin realizar la previa audiencia a la junta de portavoces. Se trae a colación, a este propósito, la propuesta de la secretaría general del Congreso de los Diputados contenida en el «Índice Rojo» de la mesa, no asumida por el órgano de gobierno de la cámara, de trasladar la solicitud de los grupos promotores a la junta de portavoces para que se pronunciase sobre dicha solicitud, propuesta que es habitual en todas las solicitudes planteadas hasta la fecha. La mesa no cumplió con la costumbre parlamentaria, ignoró el precepto que obliga a dar audiencia a la junta de portavoces y decidió directamente la improcedencia de someter al pleno la solicitud de tramitación directa y en lectura única, solicitud que cumplía todos los requisitos reglamentarios. Convirtió así en decisión política una cuestión que nunca había sido tratada como tal en la práctica parlamentaria. Se cita el ATC 9/2012, FJ 3. La interpretación que así se sostiene es la más acorde tanto con la doctrina general del Tribunal Constitucional sobre las funciones meramente técnicas de la mesa como con el principio de equilibrio entre la mayoría y la minoría, pues una interpretación más extensiva de los poderes de la mesa permitiría que aquellos miembros de ese órgano pertenecientes a los grupos que tengan la mayoría del mismo pudieran bloquear sistemáticamente las solicitudes de tramitación directa y en lectura única planteadas por el resto de grupos de la cámara.

d) En el supuesto de considerarse que es función de la mesa valorar si concurre el presupuesto habilitante del procedimiento de tramitación directa y en lectura única, la mesa habría ejercido en este caso esa función de manera contraria a Derecho, incurriendo en las siguientes tres infracciones: (i) la proposición de ley cumplía los requisitos que establece el artículo 150.1 RCD para que el pleno pudiera acordar su tramitación directa y en lectura única, de tal modo que la decisión de la mesa de bloquear la solicitud de los recurrentes solo pudo deberse a criterios de oportunidad política, que corresponden exclusivamente al pleno; (ii) además ha bloqueado la solicitud planteada sin seguir el procedimiento legalmente establecido, habiendo omitido el trámite de audiencia a la junta de portavoces y (iii) los acuerdos impugnados no están debidamente motivados, pues el primero no contiene ningún tipo de argumentación, mientras el segundo se refiere genéricamente a la «importancia» de la iniciativa, sin aludir a los criterios que establece el artículo 150.1 RCD. Estos criterios son conceptos jurídicos indeterminados o cláusulas abiertas (SSTC 185/1996, FJ 5; 238/2012, FJ 4,

y 215/2016, FJ 5), pero ello no quiere decir que la mesa goce de plena libertad y autonomía a la hora de valorar las solicitudes de tramitación directa y en lectura única que se le planteen, ni tampoco que pueda pronunciarse acerca de la oportunidad de que se recurra a este concreto procedimiento legislativo. Tal valoración, además de ir contra la naturaleza meramente técnica de la mesa, vulnera el artículo 150.1 RCD, que atribuye al pleno esa facultad de valoración de oportunidad. Por lo demás, una reiterada jurisprudencia constitucional viene declarando que la falta de motivación de las decisiones de las mesas de las cámaras en relación con las iniciativas de los parlamentarios supone una vulneración de su *ius in officium*.

En los acuerdos impugnados, la mesa no realiza ninguna valoración de la «simplicidad» o «naturaleza» de la proposición de ley, a pesar de que son las dos únicas cuestiones que habría podido valorar, después de haber oído a la junta de portavoces y antes de dar traslado de la solicitud al pleno. Este silencio –se dice– es muy llamativo y responde probablemente al hecho de que era sencillamente imposible sostener que la proposición de ley no reuniera, al menos, uno de los dos criterios alternativos que el artículo 150.1 RCD establece para que proceda este tipo de tramitación. La proposición de ley pretendía la modificación de un apartado del artículo 15 de la Ley Orgánica 12/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y la demanda invoca, como precedente, el acuerdo de la mesa de 4 de octubre de 2016 en el que, en relación con una solicitud de tramitación directa y en lectura única presentada por diputados del Grupo Parlamentario Popular en relación con determinada proposición de reforma de la misma ley orgánica, se acordó oír a la junta de portavoces y someter al pleno, una vez fuera tomada en consideración, su tramitación directa y en lectura única, lo que efectivamente se acordó. Esa proposición pretendía añadir una disposición adicional a la mentada ley orgánica. A la vista de este precedente –se observa–, no pueden dejar de cuestionarse los fundamentos del cambio de criterio de la mesa, no siendo razonable en modo alguno que un órgano que toma sus decisiones con arreglo a criterios técnicos y jurídicos modifique su criterio respecto a solicitudes del mismo tipo en relación con la misma ley y respecto de modificaciones de similar significación. Lo único que ha cambiado entre los dos casos son los grupos parlamentarios autores de la iniciativa; de ahí que sea un motivo de oportunidad política el que llevó a la mesa a bloquear la iniciativa de la que aquí se trata.

De otra parte, la actuación de la mesa se desvió del procedimiento diseñado en el artículo 150.1 RCD, pues, al rechazar de plano la solicitud de tramitación directa y en lectura única, omitió el trámite de audiencia a la junta de portavoces que allí prevé el reglamento. La interpretación de la mesa sobre el momento de ese trámite, expuesta en el acuerdo que desestima la reconsideración, es contraria al tenor literal de aquel precepto, que exige la intervención de la junta en todo caso. Es un trámite de suma importancia, pues la junta, a diferencia de la mesa, es un órgano en el que están representadas todas las opciones del arco parlamentario. La primera función de esta audiencia es asegurar que la decisión final de la mesa esté informada por las consideraciones que hagan los distintos grupos parlamentarios. La segunda es facilitar el posterior control de constitucionalidad sobre dichas decisiones, al proporcionar criterios adicionales para enjuiciar la motivación de los actos acordados por la mesa. La omisión de este trámite esencial no quedó subsanada por la audiencia a la junta de portavoces en la fase de reconsideración, porque ambas audiencias están previstas en disposiciones diferentes (arts. 150.1 y 31.2 RCD) y tienen un sentido distinto, ya que en la primera la junta ha de pronunciarse sobre la solicitud de tramitación directa y en lectura única y en la segunda sobre si procede o no la reconsideración. Esta omisión, por todo ello, conlleva necesariamente la nulidad de los acuerdos adoptados al término del correspondiente procedimiento (STC 108/2016, FJ 4).

La demanda concluye con la súplica de que se dicte sentencia en la que se declare la nulidad de los acuerdos objeto del recurso, se reconozca el derecho fundamental de los recurrentes a ejercer las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE) y se les restablezca en la integridad de

tales derechos, mediante la declaración de que procede que la mesa, oída la junta de portavoces, proponga al Pleno del Congreso de los Diputados la tramitación directa y en lectura única de la proposición de ley orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

2. Por providencia de 26 de febrero de 2019, el pleno acordó, a propuesta del presidente y conforme establece el artículo 10.1 n) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo, habiendo decidido admitirlo a trámite al apreciar que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), ya que plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina del Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)] y el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. Acordó también por ello, en aplicación del artículo 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la presidenta del Congreso de los Diputados, a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al acuerdo de la mesa de 28 de septiembre de 2018, debiendo previamente emplazarse a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a la parte recurrente en amparo, para que en plazo de diez días pudieran comparecer, si lo desearan, en el recurso de amparo.

3. La letrada de las Cortes Generales, mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal el 25 de abril de 2019, compareció en el procedimiento, en nombre y representación del Congreso de los Diputados, procediendo a presentar sus alegaciones, que pueden resumirse en los términos que siguen:

A) Por lo que se refiere al primer motivo de la impugnación (vulneración del *ius in officium* como consecuencia de la autoatribución ilegítima de funciones por parte de la mesa de la cámara) se observa y aduce lo siguiente:

a) Llama la atención que el enfoque de la demanda no es principalmente la vulneración del procedimiento o la motivación, como es habitual, sino la vulneración del principio de competencia de la mesa, si bien en la demanda existe cierta confusión, al no distinguir adecuadamente dos cuestiones, como son las competencias de la mesa en la materia y las condiciones para la tramitación de una iniciativa legislativa directamente y en lectura única. Respecto del *ius in officium*, se ha de tener en cuenta, además del derecho del representante, el marco de su actuación; es decir, la misma institución representativa. Y es que el contenido esencial del derecho del artículo 23 CE no se refiere solo al elegido, sino a la propia institución parlamentaria, en cuyos fines se enmarcan aquellos derechos, de tal modo que los derechos del representante están limitados, en cuanto a su ejercicio, por los poderes de las cámaras, que –si se acepta la comparación– también gozarían de un paralelo *ius in officium*, cuyo contenido esencial sería que las funciones constitucionales que tienen atribuidas se ejerzan conforme a las normas de organización y procedimiento de las que se han dotado. De ahí que se hable de configuración legal de este derecho, lo que equivale a decir que la forma de ejercer el cargo parlamentario lo define la propia cámara a través de su poder normativo.

b) El derecho a elegir un tipo de procedimiento no forma parte del *ius in officium*. Es cierto que el Tribunal Constitucional reconoce un derecho al procedimiento, pero vinculado solo al derecho de iniciativa legislativa, no al derecho a elegir el tipo de procedimiento. A la luz de su jurisprudencia, lo que forma parte del *ius in officium* es el derecho a presentar iniciativas legislativas y a que estas sean admitidas a trámite siempre que no haya un obstáculo de carácter jurídico que lo impida, pero no integra la decisión sobre los cauces específicos de tramitación, y ello por varias razones. En primer lugar, porque el acuerdo de no tramitación en lectura única en absoluto impide o coarta el ejercicio de la función representativa ni contraría la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Si el Tribunal ha entendido que el procedimiento de

lectura única, que por definición compacta la tramitación legislativa, no vulnera el artículo 23.2 CE (SSTC 185/2016 y 215/2016), con mayor razón no lo vulnerará el acuerdo de no tramitación en lectura única, dejando que el procedimiento ordinario, con mayores posibilidades de debate y participación, siga su curso. En segundo lugar, porque el ejercicio del derecho se tiene que conciliar con una organización y regulación indisponible de los procedimientos, de aplicación abstracta a los casos que se presenten y que es vinculante para los representantes, pues los preceptos aplicables no tienen carácter dispositivo. Ello supone que los demandantes solo pueden invocar ese derecho si así les viene reconocido en el reglamento, de ahí que sea necesario examinar si el artículo 150.1 RCD está configurando algún derecho en favor de los grupos.

c) La demanda, en relación con la sucesiva participación de órganos en el acuerdo de tramitación directa y por lectura única, entiende mal el artículo 150.1 RCD, así como la jurisprudencia sobre el mismo. Este precepto establece una secuencia de actuación de tres órganos y no solo de uno (el pleno). Los recurrentes, en una lectura reduccionista del citado artículo, vienen a sostener que la facultad de valorar la concurrencia de los requisitos que debe reunir la iniciativa para ser tramitada directamente y en lectura única corresponde solo al pleno; de ahí que nieguen que la mesa tenga la facultad de pronunciarse acerca de la oportunidad de recurrir a este procedimiento o de valorar cuestiones como la naturaleza o la simplicidad de la materia objeto de regulación, pasando por alto que se está ante un acuerdo de composición compleja, en cuya adopción participan el pleno, la mesa y la junta de portavoces. La jurisprudencia constitucional no apoya la tesis de la demanda, pues claramente esa doctrina nunca ha cuestionado las funciones de calificación de la mesa en relación con el artículo 150.1 RCD; al contrario, siempre ha dado las mismas por supuestas. Al pleno, efectivamente, le corresponde la decisión final, pero no se trata de una decisión directa, sino que solo la puede tomar si se la propone otro órgano, la mesa. De ahí que el reglamento contenga la expresión «a propuesta de la mesa». Por tanto, antes de la decisión del pleno, es absolutamente imprescindible que exista una previa propuesta de la mesa. Esta propuesta debe ser el estricto resultado del ejercicio por tal órgano de sus funciones de calificación (art. 31.1.4 y 5 RCD); es decir, la mesa, al recibir la solicitud de una tramitación directa y en lectura única, entra a calificar la misma conforme a los criterios que marca el artículo 150.1 («cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita»). La propuesta es un acto formal, en cuanto se traduce en un acuerdo de la mesa, y un acto vinculado al supuesto de hecho de la norma, en cuanto el órgano rector de la cámara formula su decisión tras estudiar la forma y el contenido de la iniciativa y valorar, en consecuencia, si la supresión de trámites está justificada. Se trata, pues, de una calificación en toda regla, acordando o rechazando proponer al pleno la tramitación directa y en lectura única, no un mero traslado o remisión, sin más, de la petición de tramitación al pleno, sin pronunciamiento alguno del órgano de gobierno. El Tribunal Constitucional distingue claramente entre aquellas funciones de calificación y admisión a trámite, que requieren de la mesa una verificación meramente formal de la iniciativa, y aquellas otras respecto de las que la mesa tiene un margen de apreciación derivado de su condición de órgano rector y que pueden implicar la valoración de elementos materiales o sustantivos, generalmente reconducibles a conceptos jurídicos indeterminados [SSTC 242/2006, FJ 4; 34/2018, FJ 4 b), y 44/2018, FJ 3]. En el caso que se plantea en este recurso, estamos ante un supuesto en el que la mesa debe ir más allá de la mera verificación formal, pues el artículo 150.1 RCD le obliga a realizar una valoración de determinados requisitos sustantivos en relación con el contenido de la iniciativa. Más aún, los propios recurrentes están implícitamente aceptando estas funciones de calificación cuando se refieren a los «presupuestos habilitantes» que deben cumplirse y que son, evidentemente, los que delimitan el ejercicio de esas funciones. La mesa –se añade– puede proponer al pleno la tramitación directa y en lectura única, al haber verificado que se cumple alguno de los requisitos que marca el repetido artículo 150.1, entrando entonces en juego la junta de portavoces, conforme al mismo

precepto. Pero cuando su acuerdo es el de no realizar tal propuesta, la aplicación del tan mencionado pasaje legal queda interrumpida de forma abrupta, pues lógicamente ya no es necesaria ni la intervención de la junta de portavoces ni la del pleno. Si no hay ninguna propuesta, nada hay que informar a la junta ni nada que someter al pleno. El planteamiento de la demanda, que pretende que la decisión corresponde directamente al pleno, supondría –como se recoge en el acuerdo de la propia mesa de 28 de septiembre de 2018– no solo negar al órgano de gobierno toda capacidad de propuesta (claramente conferida por el artículo 150.1), sino que daría también lugar a una mutación de ese precepto, ya que, al llevar la decisión solo al pleno, transformaría en puramente político el acuerdo sobre la aplicación del procedimiento especial, cuando la voluntad del reglamento es que haya un pronunciamiento mixto, de forma que exista un pronunciamiento de la mesa antes del acuerdo político final del pleno.

En este caso, por tanto, no se ha hurtado al pleno ni a la junta de portavoces ninguna de sus competencias, en contra de lo que se dice en la demanda. En consecuencia, tampoco se han producido las demás vulneraciones que se aducen. No se han lesionado los derechos de los parlamentarios respecto a que una iniciativa sea tramitada conforme a un procedimiento; o a ser oídos, a través de su formación política, en la junta de portavoces; o a participar en la decisión del pleno, pues el ejercicio de todos estos derechos está condicionado a que se cumplan los requisitos reglamentarios establecidos para la aplicación del procedimiento. La única peculiaridad de este caso reside en que es la primera vez que la mesa rechaza proponer al pleno, pero ello no supone ninguna vulneración del artículo 150.1 RCD, sino la producción de una de sus dos posibilidades. La mesa, frente a lo que la demanda aduce, es un órgano calificador de las iniciativas de forma individualizada y caso por caso, no cabiendo presumir que su acuerdo tenga que ser automáticamente el mismo en todas las ocasiones, ello aparte del muy restringido valor que el Tribunal Constitucional otorga a los precedentes parlamentarios (STC 215/2016). No puede extrañar que la mesa opte por un criterio distinto al adoptado en ocasiones previas, pues el precedente no es vinculante y tampoco resulta relevante que se aparte de una propuesta de la secretaría general recogida en un documento de trabajo («Índice Rojo»), que simplemente se limita a recoger la previsión de tramitación en el caso habitual, pues no corresponde a esa secretaría, sino a la mesa, pronunciarse sobre la concurrencia de los criterios del artículo 150.1.

El artículo 150.1 RCD es una norma procedimental que no contiene el reconocimiento de un *ius in officium*, sin que este precepto haga referencia alguna a los proponentes, porque lo relevante no es su voluntad, sino la propuesta que se decida por la mesa. Se trata de una modalidad organizativa y procedimental que no aparece vinculada a la decisión del peticionario, sin que exista un derecho incondicionado a que se acuerde la tramitación por este procedimiento. La no elección de un procedimiento queda amparada por la libertad de opción de la cámara y nunca sería generadora por sí misma de lesión de derechos fundamentales, siempre que quede garantizada, como en este caso, la tramitación por otra vía.

B) En cuanto al segundo y subsidiario motivo de la impugnación se alega lo siguiente:

a) Las tres infracciones que la demanda denuncia (que la decisión de la mesa se debió a criterios de oportunidad política; que se ha omitido la audiencia a la junta y que los acuerdos impugnados son arbitrarios, por carentes de motivación) se vinculan todas a un mismo punto de partida, que es el de que la tramitación en lectura única sería un derecho del solicitante si este entiende que concurre alguna de las condiciones mencionadas en el precepto reglamentario, de tal manera que la mesa, al formular la propuesta, realizaría un acto debido. Esta interpretación no es aceptable, pues lo que los recurrentes pretenden con ella es transformar una potestad-función de la mesa en una obligación de proponer al pleno, atribuyendo a la iniciativa la determinación *ex ante* de la concurrencia de los requisitos exigidos. En contra de lo que en la demanda se dice, en el expediente no consta referencia alguna a un juicio de oportunidad política y sí a un

examen por la mesa de los presupuestos habilitantes del artículo 150.1. La mesa no tiene en este caso, efectivamente, margen de apreciación; es decir, no puede libremente tomar una decisión que prescinda del presupuesto habilitante, pero esta valoración de la mesa no es una aplicación de un juicio de oportunidad, sino una aplicación de los supuestos a los que se refiere la norma. El propio Tribunal ha venido a amparar –se añade– este «juicio de oportunidad» (STC 215/2016).

Lo importante, por tanto, es analizar cuál ha sido, en este caso, el criterio expresado por la mesa, a cuyo efecto se examinan las opiniones vertidas en la reunión del 4 de abril de 2018, de las que se deduce que los criterios de la mesa contrarios a la decisión se basan fundamentalmente en la relevancia de la materia a regular, que tiene una trascendencia europea y constitucional y donde dice relevancia bien se puede sustituir por naturaleza, pues el significado o el razonamiento es el mismo. Cabe señalar, además, que tampoco concurría en este caso el rasgo de la simplicidad de la regulación, sin que tal rasgo se pueda medir solo por la extensión del texto o por afectar a un solo artículo. Los recurrentes citan la jurisprudencia constitucional que avala la posibilidad de recurrir a este procedimiento para reformar la Constitución o la Ley Orgánica del propio Tribunal o en lo relativo a la abdicación del rey y señalan también, como precedente, el acuerdo de tramitación en lectura única de la proposición de ley orgánica de reforma de la misma Ley Orgánica 2/2012 presentada por el Grupo Parlamentario Popular. Se observa, respecto a esto último, que, afectando una y otra iniciativa a preceptos distintos, falta el elemento de la identidad y que los precedentes en modo alguno resultan vinculantes para la mesa, sujeta solo, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, al reglamento y al resto de normas aplicables. Lo que aquí sucede es un cambio de precedente, perfectamente posible siempre que quede justificado, como ocurre en este caso.

b) Por lo que se refiere a la denunciada omisión del trámite de audiencia a la junta de portavoces, el artículo 150.1 nada dice sobre lo que al respecto aduce la demanda; esto es, sobre el aseguramiento de que la decisión final de la mesa habría de quedar informada por las consideraciones de los distintos grupos y acerca del posterior control de constitucionalidad. La función esencial de la junta es la de fijar, de acuerdo con el presidente, el orden del día del pleno (art. 67.1 RCD), razón por la cual agrupa a representantes de todos los grupos parlamentarios y se da opción al gobierno de que acuda a sus reuniones un representante del mismo (art. 39.2 RCD). En este caso, la junta se debe pronunciar sobre la previa propuesta de la mesa, sin la cual ni cabe plantear ante el pleno la iniciativa ni se puede presentar tampoco ante la junta de portavoces, pues es una audiencia sobre una propuesta positiva ya formulada, no de una transferencia de la capacidad de formular la propuesta, no pudiendo identificarse con el trámite de audiencia formal de un procedimiento administrativo.

c) En lo relativo al vicio de arbitrariedad por falta de motivación de los acuerdos impugnados, se alega que el deber de motivación depende del tipo de acuerdo de que se trate, pues no se motivan, entre otros, los que determinan el órgano que debe entender de determinado asunto o la apertura del plazo de enmiendas. La decisión sobre la propuesta de proponer al pleno, oída la junta de portavoces, la tramitación en lectura única es la aplicación directa de una potestad, en cuyo ejercicio el criterio para su formulación es el de la concurrencia de los supuestos del artículo 150.1 RCD. Esa potestad no supone –se añade– que deba aplicarse un canon de motivación único, que imponga los mismos criterios de suficiencia de la motivación a todos los acuerdos, pues el reglamento nada señala al respecto. En todo caso, existirá, correspondiente a cada procedimiento, una suficiencia de la motivación distinta (ATC 9/2012, de 13 de enero).

Tampoco la decisión de la mesa ha sido arbitraria. Es cierto que la norma se refiere a la concurrencia de supuestos que contienen una apertura evidente, como la naturaleza o la simplicidad, pero ello no quiere decir que una interpretación adecuada de la misma por el órgano competente no sea posible, incluso sin necesidad de recurrir a la tesis del margen de apreciación. En estos casos es la norma la que determina una vaguedad superable por el establecimiento de criterios rectores de la decisión. La decisión de la

mesa contiene una formulación de razones explícita que no se refiere exclusivamente a los precedentes, sino a la interpretación de las normas sobre el procedimiento de lectura única. Del mismo modo esto se da en el acuerdo de resolución del recurso de reconsideración, que da respuesta a todas las cuestiones en él planteadas. Los argumentos para denegar la tramitación están fundados en informes y en resoluciones de recursos y todos se refieren a un examen de la naturaleza o sencillez de la iniciativa, sin que sea disconforme a Derecho la valoración de estas circunstancias también por medio de la trascendencia o relevancia del proyecto o la proposición de ley. La relevancia o trascendencia no puede confundirse con un criterio de oportunidad política. Se añade que el procedimiento legislativo ordinario es el procedimiento tipo al que se sujetan las iniciativas que tengan ese carácter; y si se utiliza la vía de los procedimientos especiales, el carácter de ese procedimiento desaparecería, pues se lograría sortear en múltiples casos su estructura y función, sustituyéndolo por un debate sumario. Pretender en todo caso la aplicación del procedimiento especial no se puede conciliar ni con el carácter vinculante del procedimiento parlamentario ni con una versión efectiva del derecho al que se refiere el artículo 23 CE.

Las alegaciones concluyen con la súplica de la desestimación de la demanda de amparo.

4. Mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal el 6 de mayo de 2019, presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal. Pueden resumirse en los términos siguientes:

A) Expone en primer lugar la fiscalía unas consideraciones de orden general, con referencias a la jurisprudencia constitucional, sobre los extremos siguientes: (i) sentido y rasgos de los procedimientos legislativos abreviados; (ii) regulación del procedimiento parlamentario de lectura única y ámbito de aplicación del mismo; (iii) función de las mesas en la calificación y admisión de las propuestas legislativas y jurisprudencia constitucional al respecto y (iv) relevancia de las infracciones formales y de procedimiento en que puedan incurrir las cámaras, ya sea por inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo, ya en lo que se refiere al denominado derecho al procedimiento, con mención de la jurisprudencia constitucional que estima relevante.

B) En relación con el concreto recurso de amparo, se alega, en síntesis, lo siguiente:

a) La mesa del Congreso de los Diputados no esgrimió ninguna motivación al adoptar su acuerdo de 4 de septiembre de 2018, lo que no quiere decir que no se conozcan las razones que la movieron a actuar como lo hizo, razones que figuran en el acuerdo de 28 de septiembre siguiente, desestimatorio de la reconsideración presentada. Se deduce con claridad que para la mesa no era aconsejable la tramitación por el procedimiento de lectura única atendiendo a la naturaleza de la iniciativa, si bien no llegó a expresar en ninguno de sus dos acuerdos por qué concretas razones era desaconsejable seguir ese procedimiento «en atención a la naturaleza» de la proposición de ley presentada.

b) Resulta, además, que a la vista del tenor literal del artículo 150.1 RCD, el único órgano parlamentario que resultaba competente para tomar la decisión de acordar la tramitación directa y en lectura única era el pleno de la cámara, si bien a propuesta de la mesa y oída la junta de portavoces, lo que significa que la mesa impidió que pudiera pronunciarse el órgano competente para ello [SSTC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4; 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5 c), y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 c)].

c) Ha de entenderse perfectamente acreditada, por lo señalado, la existencia de una relevante vulneración reglamentaria por parte de los acuerdos impugnados, habida cuenta de que el órgano parlamentario competente para efectuar la necesaria valoración sobre la oportunidad de acudir a este procedimiento abreviado, así como sobre la concurrencia de los elementos de simplicidad del texto normativo o de una naturaleza que justificaran la tramitación por el procedimiento de lectura única era el pleno, a

propuesta de la mesa y oída la junta de portavoces. Ello –se alega– sitúa el problema en el ámbito de determinar si esta infracción reglamentaria es, además, vulneradora del derecho fundamental recogido en el artículo 23.2 CE. Las consideraciones sobre la autonomía parlamentaria que figuran, al respecto, en la jurisprudencia constitucional [SSTC 49/2008, FJ 15; 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5 b), y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 c)] se efectuaron en casos en los que la mesa, oída la junta de portavoces, había propuesto al pleno que se siguiera este procedimiento abreviado, resolviendo el pleno de conformidad con tal propuesta. Ello constituye una diferencia esencial con el caso actual, en el que el pleno no pudo llegar a pronunciarse por haberlo impedido la mesa de la cámara. Esta sustancial diferencia hace que este criterio jurisprudencial no se estima adecuado para la resolución del presente caso, debiendo optarse por el fijado en el ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 6, conforme al cual «la participación del grupo parlamentario recurrente y de los diputados que lo integran en el ejercicio de la función legislativa a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido para la concreta iniciativa objeto de tramitación y el desempeño en el mismo de los derechos y facultades que lo acompañan constituye, en principio, una manifestación relevante del *ius in officium* del representante», pudiendo considerarse «que pertenece al núcleo de su función representativa que los proyectos y proposiciones legislativas [...] se tramiten con los requisitos y a través de los procedimientos establecidos en la Constitución española y en el Reglamento del Congreso de los Diputados». Si a ello se añade que cabe exigir a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que pueden suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante político y a motivar debidamente las razones de la apreciación de dicha limitación, habrá de concluirse que, en el presente caso, se produjo la vulneración de derechos fundamentales denunciada por los recurrentes.

Procede, en consecuencia, otorgar el amparo solicitado, toda vez que los acuerdos impugnados vulneraron el derecho de los recurrentes a que el pleno del congreso se pronunciara sobre su petición relativa a que la proposición de ley que presentaron se tramitara por el procedimiento de lectura única, facultad que pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria (art. 23.2 CE) y que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE). Ello comporta (art. 55.1 LOTC) el restablecimiento de los recurrentes en la integridad de su derecho fundamental mediante la anulación de los acuerdos impugnados. No cabe, en cambio, una medida destinada al pleno restablecimiento de los derechos vulnerados, toda vez que los acuerdos que deben declararse nulos fueron aprobados en el curso de una legislatura ya finalizada.

Se concluyó interesando se dictara sentencia estimatoria del recurso de amparo.

5. Por providencia de 1 de octubre de 2019 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 2 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los demandantes de amparo impugnan en este recurso sendos acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados adoptados, respectivamente, el 4 y el 28 de septiembre de 2018. En la primera de estas resoluciones, la mesa, tras admitir a trámite la proposición de ley orgánica presentada por el citado grupo, junto con otros, para determinada reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, decidió –en lo que ahora importa– «comunicar a los autores de la iniciativa» su acuerdo, «en los términos del artículo 150.1 del Reglamento» [del Congreso de los Diputados: RCD, en lo sucesivo], de «no proponer» la tramitación directa y en lectura única de dicha proposición de ley, tramitación especial que había sido solicitada por los grupos proponentes en el mismo escrito de presentación de la iniciativa legislativa. Sus grupos promotores, y otro más de los

constituidos en la cámara, solicitaron, acto seguido, la reconsideración por la mesa de ese último extremo de su acuerdo inicial, interesando, con cita del mismo precepto reglamentario, que se diera traslado a la junta de portavoces de la mentada solicitud de tramitación directa y en lectura única y que tal tramitación, tras ello, se propusiera al pleno por el mismo órgano de gobierno para su posible aprobación. La reconsideración fue desestimada por la mesa, previa audiencia a la junta de portavoces (art. 31.2 RCD), mediante nuevo acuerdo, de 28 de septiembre de 2018, siendo esta la segunda resolución ahora impugnada.

Según se ha expuesto con detalle en los antecedentes de esta sentencia, los demandantes imputan a uno y otro acto de la mesa la lesión de los derechos fundamentales enunciados tanto en el artículo 23.2 CE como, en relación con ellos, en el número 1 del mismo artículo. Estas infracciones, a decir de la demanda, se habrían producido «de tres maneras». Ante todo, porque se habría vulnerado el derecho de los parlamentarios proponentes de una iniciativa legislativa a que la misma se tramitara de conformidad con lo formulado, petición esta que «cumple todos los requisitos reglamentariamente establecidos». En segundo lugar, porque se habría infringido el derecho de los parlamentarios («en su formación como junta de portavoces») a ser oídos por la mesa en los casos así establecidos en el reglamento de la cámara. Y, ya por último, a causa de la lesión del mismo derecho de los parlamentarios («en su formación como pleno») a participar en la toma de decisiones relativas al procedimiento de tramitación de las iniciativas legislativas. Tal es, en síntesis, el planteamiento principal de la demanda, cifrado, pues, en que la mesa del Congreso incurrió aquí en una extralimitación de sus funciones, al no trasladar al pleno, previa audiencia a la junta de portavoces, la solicitud de que la proposición de ley fuera, tras su toma en consideración por el pleno (lo que se verificó el 18 de septiembre de 2018), tramitada por el procedimiento directo y en lectura única, conclusión esta que comparte en sus alegaciones el ministerio fiscal, que interesa, en consecuencia, la concesión del amparo. Aducen por lo demás los recurrentes, ya con carácter subsidiario, que, de entenderse que la mesa sí ostentaba «un cierto margen de apreciación» ante la petición de una tal tramitación especial, los mismos derechos fundamentales habrían resultado asimismo violados, pues, en todo caso, el rechazo de la petición deducida, inspirado en indebidas consideraciones de «oportunidad», se realizó inmotivadamente y sin la preceptiva audiencia previa a la junta de portavoces.

Las tesis de la demanda han sido contradichas por la representación del Congreso de los Diputados, como también consta en los antecedentes. Alega en resumen la letrada de las Cortes Generales que, con arreglo al artículo 150.1 RCD, le corresponde exclusivamente a la mesa proponer al pleno, cuando así lo estime procedente, la tramitación que aquí se solicitó y también que la audiencia a la junta de portavoces es obligada solo cuando la propia mesa hubiera acordado formular esa propuesta y antes de someterla al pleno, de modo tal que en el citado precepto reglamentario se contemplan dos apreciaciones concurrentes: la del órgano de gobierno de la cámara, al que corresponde realizar, en su caso, la propuesta, y la del Congreso en pleno, competente para decidir sobre ella. No habrían sido vulnerados, en suma, los derechos fundamentales que se invocan, pues no forma parte del *ius in officium* de los representantes el «derecho a elegir un tipo de procedimiento» legislativo.

Así queda trabada, en síntesis, la controversia constitucional entre las partes, debate que en buena medida gira, según se acaba de recordar, en torno al entendimiento, a la luz del artículo 23 CE, del repetido artículo 150.1 RCD («De la tramitación de un proyecto de ley en lectura única»), sobre todo de lo prevenido en su número 1, con arreglo al cual «[c]uando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen [sic] o su simplicidad de formulación lo permita, el pleno de la cámara, a propuesta de la mesa, oída la junta de portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única». Se dispone en el número 2 del mismo artículo que «[a]doptado tal acuerdo se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación».

En el número 3 se determina, finalmente, que «[s]i el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado y se remitirá al Senado» y que «[e]n caso contrario, quedará rechazado».

A partir de lo expuesto, es dable iniciar el examen de las pretensiones deducidas en este recurso, no sin antes reiterar que el mismo muestra especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)], pues, como se dejó dicho en providencia de 26 de febrero de 2019 (apartado 2 de los antecedentes de esta sentencia), plantea un problema, o afecta a una faceta de un derecho fundamental, sobre los que no hay doctrina del Tribunal, trascendiendo el asunto suscitado del caso concreto, al poder tener –se añadió– consecuencias políticas generales. Debe adicionalmente tenerse en cuenta, a estos mismos efectos, la especial posición de los recursos de amparo de origen parlamentario (art. 42 LOTIC), recursos que, además de la posible, y ya constatada, repercusión general, se promueven siempre sin haber contado con una vía judicial previa en la que defender los derechos fundamentales que se dicen infringidos (por todas, STC 46/2018, de 26 de abril, FJ 3).

2. Es conveniente efectuar unas consideraciones preliminares, relativas, primeramente a la doctrina constitucional, en lo que hace al caso, acerca de los derechos fundamentales que la demanda invoca y atinentes, ya en otro orden de cosas, a la correcta delimitación del objeto de este proceso y al enjuiciamiento que sobre el mismo cabe esperar del Tribunal.

A) Los demandantes invocan los derechos fundamentales enunciados en el artículo 23 CE, cita que en primer lugar realizan, en su condición de diputados, por referencia a lo dispuesto en el número 2 de ese precepto, de conformidad con el cual los ciudadanos «tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes». Sobre esta disposición constitucional, y sobre los derechos que afirma, existe una muy amplia y arraigada jurisprudencia de este Tribunal, cuyas determinaciones básicas, en punto a los cargos representativos, procede de modo sumario recordar.

Desde las SSTC 10/1983, de 21 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo (FFJJ 2 y 3, respectivamente) tiene sentado el Tribunal que el derecho de acceder a los cargos de naturaleza representativa implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley (con los reglamentos parlamentarios, en lo que ahora interesa), sin constricciones o perturbaciones ilegítimas. Desde esas sentencias, y en los mismos fundamentos jurídicos, el Tribunal ha dicho, y así lo recuerda hasta el presente, que cuando se trata, como es ahora el caso, de cargos representativos, el derecho enunciado en el número 2 de este precepto ha de ponerse en relación –según los actores puntualizan– con el que le precede en el mismo artículo, de conformidad con el cual, y en lo que aquí importa, los ciudadanos «tienen el derecho de participar en los asuntos públicos [...] por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal», relación de obligada constatación si se tiene en cuenta que son los representantes, justamente, quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos a la participación, al margen ahora la de carácter directo que asimismo el propio precepto garantiza. Y también una muy reiterada jurisprudencia constitucional viene destacando que el derecho que aquí se considera, por ser de configuración legal, ha de realizarse y preservarse de conformidad con las normas que en cada caso lo regulen, incluidas, como se acaba de recordar, las de los respectivos reglamentos de las cámaras representativas. En todo caso, en el artículo 23.2 no ha asumido la Constitución un genérico derecho, con la condición de fundamental, al respeto de todas y cada una de las prescripciones de aquellos reglamentos, con la consecuencia de que el derecho de los representantes, y en particular su *ius in officium*, solo podrá considerarse violado si las aducidas contravenciones de las normas internas de las asambleas afectan al núcleo de los derechos y facultades de los representantes o, en otros términos, a su estatuto constitucionalmente relevante; normas internas, en fin, para cuya aplicación cuentan los órganos de las cámaras con un margen de interpretación que el Tribunal no puede dejar

de reconocer (por todas, SSTC 109/2016, de 7 de junio, FJ 3; 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 4, y 34/2018, de 12 de abril, FJ 4). A partir de este genérico recordatorio de la doctrina constitucional, que habrá de ser particularizado en lo que sigue, se ha de abordar el examen de las quejas deducidas en la demanda.

B) Tal examen exige aquí, como se advirtió, una inicial depuración y aclaración de las pretensiones actoras y también una precisión acerca de los límites del enjuiciamiento que sobre ellas le cumple al Tribunal:

a) Entre las contravenciones reglamentarias que los recurrentes denuncian se encuentra la consistente en la falta de audiencia por la mesa a la junta de portavoces antes de decidir sobre la solicitud formulada por el grupo en el que se integran para que su proposición de ley se tramitara en lectura única, omisión que censuran tanto en la llamada motivación principal de la demanda (aquella en la que sostienen que esa solicitud debió, en todo caso, ser remitida al pleno), como en la argumentación subsidiaria de la misma (en la que vienen a conceder a la mesa, a efectos dialécticos, un cierto margen de apreciación para proceder o no a esa remisión). Desde un planteamiento o desde otro, la junta, a su entender, hubo de ser oída por imponerlo así el artículo 150.1 RCD, supuesto defecto este que habría deparado, al margen de las demás tachas que aducen, la infracción de los derechos enunciados en el artículo 23 CE. La representación del Congreso de los Diputados alega de contrario, como también se ha recordado, que el indicado artículo 150.1 solo requiere esa audiencia para el caso de que la mesa hubiera decidido –lo que no ocurrió– proponer al pleno la tramitación especial aquí en disputa. No otra cosa hizo ya valer la propia mesa al rechazar, en su día, la reconsideración planteada (acuerdo de 28 de septiembre de 2018).

El Tribunal no terciará en esta controversia. Cualquiera que sea la interpretación más ajustada, en abstracto, del tan repetido artículo 150.1 RCD por lo que hace al supuesto o circunstancia en el que haya de darse audiencia a la junta de portavoces (interpretación para la que, en cualquier caso, contaba la mesa con un innegable margen de apreciación), es lo cierto que la junta fue aquí efectivamente oída por el órgano de gobierno de la cámara antes de resolver sobre la solicitud de reconsideración deducida, junto a otros grupos parlamentarios, por el socialista, como así lo impone el ya citado artículo 31.2 RCD, trámite de audiencia en el que, según consta en las actuaciones, los portavoces tuvieron ocasión de manifestarse, y algunos no dejaron de hacerlo, sobre la pertinencia de la tramitación legislativa interesada. Oída así la junta sobre este extremo, es ya del todo intrascendente, a efectos jurídico-constitucionales, que el parecer recabado lo fuera con fundamento en uno u otro precepto reglamentario (el artículo 150.1, antes del pronunciamiento inicial de la mesa, según los demandantes echan en falta, o el artículo 31.2, en vía de reconsideración, como finalmente ocurrió), pues lo decisivo es que la audiencia –de ser relevante para el derecho fundamental invocado– tuvo lugar, sin que el recurso de amparo del artículo 42 LOTC sirva en modo alguno de cauce para discutir sobre infracciones puramente formales, reales o supuestas, de la legalidad parlamentaria y que nunca habrían deparado, por tanto, lesiones reales y efectivas de los derechos fundamentales (SSTC 129/2006, de 24 de abril, FJ 4, y 78/2016, de 24 de abril, FJ 6). La controversia sobre la audiencia a la junta de portavoces ha de quedar por ello, desde un principio, al margen del presente proceso.

b) Desde un principio también ha de quedar claro que lo que los recurrentes pretenden no es, pese a ciertos equívocos o ambigüedades en la redacción de la propia demanda, que se declare el supuesto derecho que ostentarían a que, una vez formulada por su grupo solicitud para la tramitación en lectura única de la proposición presentada, se acordara sin más por la cámara el recurso a este procedimiento legislativo especial, hipotética pretensión esta que, desde luego, sería de rechazar sin necesidad de mayor argumentación, pues la decisión final al respecto corresponde, con toda claridad, al Pleno del Congreso de los Diputados (art. 150.1 RCD). Aunque semejante entendimiento de lo pretendido parecería quedar abonado por determinados incisos del escrito rector (en los que, por ejemplo, se afirma el derecho a que la iniciativa legislativa «sea tramitada de conformidad» con lo solicitado), a lo que ahora se ha de estar es a la

demanda en su conjunto y, en particular, a su súplica y es patente, a partir de ello, que lo que de modo principal persiguen los actores es que el Tribunal declare que la mesa de la cámara no debió «bloquear» su solicitud y sí limitarse a darle curso para que el pleno decidiera sobre la misma. Al no hacerlo así, la mesa se habría extralimitado en sus funciones, con daño para los derechos fundamentales que invocan. Esta y no otra es la interpretación correcta de la principal pretensión de los actores y por ello no cabe ahora decir que venga precisamente al caso la cita que hace el Ministerio Fiscal, para pedir la estimación del recurso, de un pasaje del ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 6, referido a la «participación [...] en el ejercicio de la función legislativa a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido». El derecho al «procedimiento debido», indudablemente asociado al reconocido en el artículo 23.2 CE, no debe confundirse con un inexistente «derecho» al procedimiento «preferido» y ni siquiera la demanda, que reconoce que correspondía al pleno la decisión sobre la tramitación en lectura única, pretende aquí tal cosa.

c) Un planteamiento de este género versa en consecuencia, estrictamente, sobre cuáles sean, sobre la base de los artículos 23.2 CE y 150.1 RCD, las respectivas atribuciones y responsabilidades de la mesa y del pleno de la cámara cuando por los autores de una determinada proposición de ley se solicite de la primera, como aquí ocurrió, que proponga al segundo su tramitación en lectura única. Esta, y no otra cuestión, es la que el Tribunal ha de examinar y resolver, sin que a tal efecto pueda esperarse de esta jurisdicción la revisión de la apreciación sustantiva realizada en su día por la mesa en punto a la no concurrencia, en este caso, de los supuestos que, con arreglo a aquel precepto reglamentario, pueden justificar la propuesta en pro de esta tramitación especial, propuesta que el artículo 150.1 condiciona, según se ha reseñado, a que «la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración» aconseje optar por ese procedimiento legislativo o así lo permita (en enunciado aparentemente alternativo) «su simplicidad de formulación». El órgano de gobierno de la cámara vino a confirmar, al resolver la reconsideración de su acuerdo inicial, que la iniciativa legislativa debía tramitarse, atendida su «naturaleza», por el procedimiento ordinario y esta valoración, realizada en virtud de una genuina prerrogativa de estimación, no puede ser, en el presente caso, controlada por el Tribunal, por más que en la demanda se aduzca, a la hora de exponer su pretensión subsidiaria, que «está claro que la proposición de ley [...] cumplía con los dos requisitos que establece el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso para que el pleno pueda decidir su tramitación directa y en lectura única». Es de recordar, a este respecto, que, cuando se ha impugnado ante esta jurisdicción el recurso a procedimientos legislativos en lectura única, el Tribunal ha declarado, con reiteración, que no le correspondía sino un «control negativo» sobre la concurrencia o no de las condiciones reglamentarias para ello, no siéndole dado «reemplazar la voluntad» del órgano autor de la propuesta o la del plenario que la aprobó [SSTC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10; 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3 c); 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5 c); 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 c), y 96/2019, de 15 de julio, FJ 3 *in fine*]. Menos aún procedería tal planteamiento, si lo que se censura es, como ahora, el rechazo de una solicitud de tramitación sumaria o concentrada en la que «resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma» (STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4). Fuera de duda ha de quedar, en definitiva, que la comprensión y consecuente aplicación por los órganos parlamentarios de las «cláusulas o conceptos abiertos» [STC 185/2016, FJ 5 c)] que figuran en el artículo 150.1 RCD no puede ser, en un caso como el actual, controlada en modo alguno por el Tribunal, cualquiera sea la polémica política –ajena a esta jurisdicción– que despertara la decisión en litigio. Cuestión distinta es la valoración en Derecho –que a continuación se aborda– de la tesis primera y principal de la demanda, tesis según la cual a la mesa del Congreso no le correspondía siquiera realizar apreciación alguna sobre la verificación de aquellas condiciones, sino trasladar al pleno, para tal verificación y para su decisión final, la solicitud de tramitación controvertida.

3. Esta pretensión principal de los actores se argumenta –por recapitular lo ya expuesto– mediante tres asertos coincidentes que no vienen a ser, en su conjunto, sino otros tantos modos de expresar una misma y recurrente idea: la de que, solicitada por los diputados promotores de una iniciativa legislativa su tramitación por vía de lectura única, es solo el pleno de la cámara el órgano llamado a apreciar la procedencia de optar por tal procedimiento, sin otra mediación por parte de la mesa que la de recibir esa petición y hacerla llegar al propio pleno, oída la junta de portavoces, una vez que la proposición hubiera sido tomada en consideración. Se afirma así (i) que «[l]a decisión de suscitar el debate plenario sobre la procedencia o no de acordar la tramitación en lectura única [...] forma parte del derecho a la iniciativa en sentido estricto, en la medida en que se trata de una decisión de contenido político, que no atiende a criterios técnicos o reglados»; (ii) que la mesa, por ello, no puede examinar la procedencia de una solicitud al respecto, para lo que no cuenta con «margen de apreciación» alguno, al ser sus funciones «de naturaleza meramente técnica» y (iii) que, en consecuencia, «el Pleno del Congreso es el único órgano que está facultado para valorar la oportunidad» de acudir a esta tramitación y para «verificar si concurre el presupuesto habilitante» que dispone a estos efectos el repetido artículo 150.1 RCD. Todo ello habría sido ignorado, con violación de los derechos enunciados en el artículo 23 CE, por las resoluciones del órgano de gobierno que se impugnan, resoluciones por lo demás contrarias tanto a la «costumbre» y a la «práctica» parlamentarias como al precedente sentado en el acuerdo de la propia mesa, de 4 de octubre de 2016 (adoptado, pues, en la misma legislatura), por el que decidió someter al pleno la solicitud de tramitación en lectura única de una proposición de ley orgánica, presentada por diputados del Grupo Parlamentario Popular, también para la reforma, precisamente, de la misma Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Lo que de este modo se fundamenta y pide en la demanda no puede ser compartido ni acogido por el Tribunal.

A) Ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso de los Diputados ofrecen base normativa que permita identificar el pretendido derecho de los demandantes –y, menos aún, con rango de fundamental– a que la solicitud de tramitación en lectura única de la proposición de ley presentada por el grupo en que se integran deba de ser remitida directamente a la decisión del pleno por la mesa y sin examen ni control previo alguno, en consecuencia, por parte de este órgano rector.

a) Por lo pronto, conviene reiterar que el procedimiento legislativo de lectura única no aparece contemplado en la Constitución, presentándose, pues, como una especialidad procedimental creada y configurada por los reglamentos parlamentarios en ejercicio de la autonomía de las respectivas asambleas (art. 72.1 CE, en lo que ahora importa), en la que encuentra cobertura la regulación o articulación de los procedimientos que se desarrollen en el seno de las cámaras [STC 139/2017, FJ 3 a)]. Para esta ordenación reglamentaria cuentan las asambleas representativas, en general, con una muy amplia libertad de configuración, limitada tan solo, según se señaló en la Sentencia recién citada, por el respeto a la igualdad, a los demás derechos fundamentales, a la naturaleza de la representación política y, en particular, a los derechos de los parlamentarios que –como el de enmienda entonces– «entronca[n] directamente con el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE» [FFJJ 4 b) y 5].

No es este último el caso del pretendido derecho a proponer directamente al Pleno del Congreso una tramitación legislativa que la Constitución en absoluto previó, de tal modo que la determinación de a quién corresponda tal propuesta, a quién su aprobación, y con qué eventuales condiciones en uno y otro trámite, es decisión que, respetadas aquellas otras exigencias constitucionales, así como la posición de las minorías, corresponde decidir libremente al reglamento de la cámara, única base normativa –se reitera– de esta especialidad procedimental.

b) Es el Reglamento del Congreso de los Diputados, muy precisamente, el que ha atribuido a la mesa de la cámara, solo a ella, la facultad de proponer al pleno, «oída la junta de portavoces», la tramitación directa y en lectura única de un proyecto o proposición, una vez tomada esta última en consideración, cuando por el órgano de gobierno se aprecie que concurren en el texto de la iniciativa legislativa las condiciones, ya varias veces mencionadas, de que su «naturaleza» así lo aconseje o su «simplicidad de formulación» lo permita (art. 150.1). Esta facultad de propuesta, conferida por el Reglamento del Congreso de los Diputados en ejercicio de la libertad de configuración, puede ejercerse por la mesa ya de oficio, ya cuando resuelva, según propio criterio y valoración, acoger la solicitud que se le pueda formular al efecto por los promotores de la iniciativa, petición, esta última, que el reglamento no contempla, pero que tampoco excluye en modo alguno y que fue, en el caso actual, efectivamente formulada. Es obligado añadir para esta última hipótesis que la solicitud lo es para el posible ejercicio de una facultad ajena y que ni una ni otra seguirían mereciendo tal nombre –solicitud y facultad– si la primera fuera, como la demanda sostiene, vinculante para la activación de la segunda.

Los demandantes no desconocen que el artículo 150.1 RCD ha conferido expresa y exclusivamente a la mesa, no a cualesquiera otros sujetos u órganos, esta facultad de propuesta al pleno, pero sí pretenden, en favor de la petición del propio grupo, relativizar o postergar esa atribución reglamentaria, cuando, como en este caso, se solicitase por los autores de la iniciativa la tramitación por el procedimiento especial. Lo hacen mediante dos argumentos complementarios.

Conforme con el primero de estos razonamientos, «[l]a decisión de suscitar el debate plenario sobre la procedencia o no de acordar la tramitación por lectura única de una iniciativa legislativa forma parte del derecho a la iniciativa en sentido estricto», afirmación esta a la que los recurrentes traen a colación la muy reiterada jurisprudencia constitucional de acuerdo con la cual los derechos de los parlamentarios a participar en el ejercicio de la potestad legislativa de las cámaras representativas se integran en el núcleo de sus funciones propias, funciones garantizadas, en consecuencia, por el artículo 23.2 CE (por todas, de entre las más recientes, STC 96/2019, FJ 3, y resoluciones allí citadas). Aquella aseveración, y la consiguiente traslación al caso de la doctrina del Tribunal que queda dicha, carecen de fundamento jurídico-constitucional. Las proposiciones de ley promovidas por los parlamentarios o por los grupos de los que forman parte son, en efecto, no solo la forma más señalada y expresiva de participación de los representantes en la potestad legislativa de las cámaras, sino también un cauce instrumental, en manos de los autores de la proposición, para que el pleno de la asamblea se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones, políticas o de otra índole, por las que deciden apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración (en tal sentido, y por todas, STC 17/2019, de 11 de febrero, FJ 2).

Pero nada de ello guarda relación con las solicitudes a los correspondientes órganos de las cámaras para que opten por un procedimiento legislativo u otro, iniciativas, estas últimas, cuyo sentido en Derecho no es el de propiciar la apertura del debate político y dar lugar, con ello, a la pública exposición, defensa y crítica de unas u otras posiciones ideológicas o de partido sobre propuestas de normas, sino el de plantear o sugerir qué pueda ser lo que mejor convenga a la adecuada ordenación de los trabajos de la respectiva asamblea. Estos planteamientos o sugerencias sobre cuál pudiera ser la tramitación reglamentaria más oportuna o conveniente –dentro siempre de lo que las normas consientan– no son, en otras palabras, modos de expresión del pluralismo político (art. 1.1 CE), sino opciones que pueden ser consideradas y eventualmente debatidas en términos de estricta racionalidad instrumental, sometida, desde luego, al respeto de los derechos, en condiciones de igualdad, de unos y otros representantes y grupos políticos. Preferencias, en suma, que bien pueden quedar sujetas, por tanto, a un primer examen y valoración de carácter objetivo a cargo del órgano rector de la cámara

(de la mesa del Congreso, en este caso) así como por los autores de la propia iniciativa legislativa. Esa supervisión en nada menoscaba, en consecuencia, la posición institucional de quienes, representantes o grupos, manifestaron una tal preferencia y en nada afecta tampoco, por lo mismo, al derecho fundamental aquí invocado.

No mejor suerte ha de correr, de otra parte, la segunda de las argumentaciones que la demanda expone para censurar que la mesa no diera curso hacia el pleno, sin mayor comprobación o examen, a la petición de tramitación especial que se dedujo. Los demandantes evocan al respecto la constante doctrina del Tribunal conforme a la cual las funciones de las mesas de las cámaras en punto a la calificación y admisión a trámite de los escritos y documentos de naturaleza parlamentaria son, con alguna muy limitada salvedad que no hace al caso mencionar, y sin perjuicio de que otra cosa se disponga en los reglamentos respectivos, de estricta verificación formal, a fin de apreciar exclusivamente la regularidad jurídica y viabilidad procesal de unas iniciativas u otras y sin que a las mesas les corresponda emplear o expresar, a estos efectos, un juicio de oportunidad en los casos en que tal apreciación esté atribuida al pleno de la cámara [por todas las múltiples resoluciones en este sentido, SSTC 44/2010, de 27 de julio, FJ 5; 109/2016, FJ 4 a); 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 5; 224/2016, de 19 de diciembre, FJ 4, y 34/2018, FJ 4 b)]. Esta jurisprudencia no es de aplicación a lo que aquí se plantea. Ante todo, y en atención a lo dispuesto en el reglamento, porque el acuerdo adoptado por la mesa en orden a no proponer al pleno el recurso al procedimiento de lectura única no fue tanto, en rigor, una resolución sobre la calificación y admisión a trámite de iniciativa alguna (art. 31.1.4 RCD), cuanto más bien, o sobre todo, acerca de la «tramitación» de una iniciativa ya calificada y admitida (la proposición de ley orgánica presentada, junto a otros grupos, por el socialista), decisión, esta segunda, que le corresponde siempre a la mesa «de acuerdo con las normas establecidas en este reglamento» (art. 31.1.5 RCD); esto es, con arreglo a lo dispuesto en el repetido artículo 150.1 RCD y a la facultad de propuesta que en él se confiere, exclusivamente, al órgano de gobierno de la cámara, facultad que desaparecería, sin más, si se estuviera a lo que la demanda arguye.

En segundo lugar, no es dable aceptar la opinión de los demandantes según la cual la mesa no podría ponderar, para proponer la tramitación controvertida, o para no hacerlo, criterios de oportunidad relativos, ante todo, a la concurrencia o no, en cada caso, de los supuestos que pueden justificar, mediante enunciados inevitablemente abiertos, el acudir a este procedimiento legislativo especial (la «naturaleza» o la «simplicidad de formulación» del texto del proyecto o proposición), apreciaciones de oportunidad que no pueden confundirse con valoraciones meramente ideológicas o partidistas y que este Tribunal ha reconocido que la propia mesa realiza, y así es inexcusable, al formular esta específica propuesta o al decidir no hacerla [SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, ya citada, FJ 5 c) de una y otra, que se refieren expresamente al «criterio de oportunidad de la mesa del Congreso de los Diputados al proponer la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento en lectura única»]. Debe advertirse por último, en estrecha relación con lo expuesto, que el órgano de gobierno de la cámara cuya función es, en general, técnico-jurídica, para ordenar y racionalizar el funcionamiento de la respectiva asamblea [STC, entre otras, 109/2016, FJ 6 C)], no puede abdicar de esta potestad de examen y objetiva ponderación de circunstancias cuando considere la oportunidad de formular su propuesta al pleno, ya sea de oficio, ya sea, como en este supuesto, porque así se le solicite. El Reglamento del Congreso, al establecer la iniciativa a estos efectos de la mesa, ha introducido un trámite que está al servicio objetivo de la debida protección de las minorías ante un procedimiento legislativo especial, y de extrema concentración, en el que las posibilidades ordinarias para la deliberación, transacción e integración de voluntades entre diputados y grupos (para alcanzar, en suma, compromisos políticos) quedan, por decisión última de la mayoría, y como se dijo, notablemente reducidas [fundamento jurídico 2 B c) que antecede]. No se trata, ciertamente, de una exigencia

parlamentaria que derive directamente de la Constitución o que esta imponga, pero, una vez establecida por el reglamento, ha de ser cumplida y respetada.

Por todo ello, en definitiva, no cabe admitir que la petición a la mesa para que considere la posibilidad de ejercer su facultad de propuesta al pleno se convierta, frente a la letra y el sentido del artículo 150.1 RCD y, desde luego, contra el recto uso de las palabras, en una solicitud vinculante. La propuesta en cuestión pasaría a ser, en tal caso, no de la mesa, sino del peticionario y se perdería con ello, adicionalmente, la garantía de las minorías por la que debe velar, por así haberlo establecido el reglamento, el órgano de gobierno del Congreso.

B) Los derechos de los recurrentes al ejercicio del cargo representativo sin restricciones ilegítimas (art. 23.2 CE) no han sido, en atención a lo considerado hasta aquí, vulnerados. Tampoco tal conculcación se ha producido, ya en otro orden de cosas, por el aducido apartamiento de la mesa, en las resoluciones impugnadas, tanto de lo decidido en un caso anterior, que se invoca a título de precedente, como de lo que constituiría, en palabras de la demanda, una «práctica» o «costumbre» parlamentaria:

a) Señalan los demandantes que la mesa de la cámara decidió de modo distinto en un caso anterior durante la misma legislatura (acuerdo de 4 de octubre de 2016), pues en aquella ocasión el órgano de gobierno sí resolvió someter al pleno la solicitud de tramitación en lectura única de una proposición de ley presentada por diputados integrados en el Grupo Popular del Congreso, iniciativa legislativa que pretendía una determinada reforma de la misma Ley Orgánica 2/2012 para cuya modificación parcial el Grupo Socialista pidió, en el origen de este pleito, idéntica tramitación, pero esta vez con resultado adverso. Se sugiere así en la demanda que esa diferencia entre resoluciones, para supuestos que serían comparables, solo podría deberse a la diversa autoría política de cada proposición y de las consiguientes solicitudes que, en punto al procedimiento, acompañaron a una y otra.

Este alegato carece de entidad jurídico-constitucional. Es cierto que la quiebra inmotivada del propio precedente puede llegar a suponer, cuando afecta a las condiciones de ejercicio del cargo representativo, una infracción del derecho enunciado en el artículo 23.2 CE (véase, al respecto, el caso resuelto por la STC 118/1995, de 17 de julio, FJ 4, en relación con el derecho de enmienda). Pero en el supuesto actual, como se ha visto, no quedó comprometido o limitado derecho alguno, ni fundamental ni meramente reglamentario, de los diputados integrados en el Grupo Socialista del Congreso a que su solicitud relativa al procedimiento legislativo a seguir fuera acogida, sin más, por la mesa de la cámara y trasladada al pleno. El órgano de gobierno estimó, en apreciación no fiscalizable en esta sede, que no se daban las condiciones para proponer tal tramitación, siendo de reiterar que «[n]o existe [...] prescripción normativa alguna que imponga al Congreso de los Diputados la sujeción a sus precedentes en relación con las decisiones sobre los procedimientos de tramitación de las iniciativas legislativas, de modo que cualquier iniciativa de reforma de un mismo texto legal haya de ser tramitada a través de idéntico tipo de procedimiento parlamentario», pues «aquí entra en juego la libertad de opción de la cámara sobre el procedimiento a seguir dentro del abanico de posibilidades que le brinda su reglamento» [SSTC 215/2016, FJ 5 c), y 34/2018, FJ 3 c)].

b) Se aduce en la demanda, de otra parte, que las resoluciones impugnadas no se habrían atendido a la «práctica» o «costumbre» en el Congreso de los Diputados según la cual la mesa habría trasladado siempre al pleno, para su decisión, la petición deducida por los autores de una proposición de ley en orden a su tramitación por el procedimiento de lectura única. La letrada de las Cortes Generales coincide –aunque con valoración jurídica diversa– en que esta habría sido «la primera vez que la mesa rechaza proponer al pleno».

También los usos parlamentarios pueden llegar a ser dignos de consideración para el debido respeto de los derechos de los representantes (véase el caso resuelto por la STC 76/2017, de 19 de junio, respecto del derecho a la formación de grupo

parlamentario), pero su invocación, en las concretas circunstancias enjuiciadas, carece de relieve constitucional. No solo resulta, que en este caso no queda afectado derecho alguno, fundamental o meramente reglamentario, de los integrantes del Grupo Socialista. Se trata, adicionalmente, de que lo que la mesa decidió aquí fue no ejercer una facultad que el reglamento le confiere, facultad que no puede estimarse suprimida o cancelada por el uso, pues son los reglamentos de las asambleas los que limitan el valor jurídico de lo que se invoque como tal, no a la inversa, sin que sea digno de reconocimiento uso alguno contrario al reglamento (SSTC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 8; 89/2005, de 18 de abril, FJ 6; 57/2011, de 3 de mayo, FJ 7, y, entre otras, 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 5), ni admisible, en consecuencia, la extinción por una supuesta *desuetudo* de facultades o competencias expresamente atribuidas por la norma a los órganos de las cámaras. Tanto más cuanto que las impugnadas fueron decisiones que bien pueden llamarse «técnicas», en atención tanto a su objeto como a la naturaleza del órgano que las dictó, siendo de recordar que no cabe hablar de «uso parlamentario» ante resoluciones de aquel carácter [SSTC 34/2018, FJ 3 c), y 44/2018, de 26 de abril, FJ 2 c)].

Cuanto antecede conduce al rechazo de la pretensión que en la demanda se presenta como «principal».

4. Desarrollan por último los demandantes un razonamiento «subsidiario» que llevaría, conforme alegan, a la estimación de su recurso aun en el caso de que se reconociera a la mesa del Congreso algún «margen de apreciación» para valorar las condiciones que el artículo 150.1 del reglamento establece en orden a la posible propuesta de tramitación por el procedimiento legislativo de lectura única. En tal argumentación final se exponen tres diferentes censuras frente a las resoluciones impugnadas: la mesa habría decidido según criterios «de oportunidad», de los que no podría valerse, para no acoger una solicitud que sin embargo reuniría –aseveran–aquellas condiciones; habría omitido, además, la audiencia a la junta de portavoces y carecería de motivación, en fin, su rechazo a la petición de tramitación especial. El Tribunal considerará ahora tan solo el último de estos reproches –el basado en que la resolución fue inmotivada–, pues acerca de los otros dos, aducidos también, de un modo u otro, en la parte principal de la demanda, ya ha quedado sentado con anterioridad lo procedente [FFJJ 2 B) a) y c) y 3 A) b) de esta sentencia].

Esta última queja carece de fundamento jurídico-constitucional atendible. Es cierto que la resolución inicial de la que trae causa este recurso (acuerdo de la mesa de 4 de septiembre de 2018) se limitó a señalar, en cuanto a la solicitud de que se propusiera la tramitación en lectura única, que la mesa había decidido «no proponer dicha tramitación y, en consecuencia, no trasladar a la junta de portavoces», pero esta escueta determinación del órgano de gobierno en nada afectó entonces al derecho fundamental que en la demanda se dice lesionado (art. 23.2 CE), pues es doctrina constitucional constante que la motivación que los demandantes echan en falta solo es un imperativo constitucional cuando los actos controvertidos hayan sido restrictivos del *ius in officium* de los representantes (por todas las múltiples resoluciones en este sentido, STC 32/2017, de 27 de febrero, FJ 5). Y ya ha quedado fundamentado que la petición no acogida por la mesa en modo alguno se formuló, en su día, como ejercicio de un inexistente «derecho» a que el pleno decidiera directamente, sin mediación del órgano de gobierno, sobre la tramitación solicitada.

A lo que se viene de argumentar, cabe añadir otras dos consideraciones, ya solo complementarias. La primera consiste en que las condiciones establecidas en el artículo 150.1 RCD («naturaleza» y «simplicidad de formulación» del texto de la iniciativa) están ante todo dirigidas a la mesa y para la formación de su propio criterio, de modo que este órgano de gobierno, al adoptar su decisión, ni tiene que motivar de otra manera su eventual propuesta al pleno en orden a tal tramitación especial (ATC 9/2012, de 13 de enero, FJ 3), ni menos aún viene obligado a semejante justificación pormenorizada cuando acuerde, ante una solicitud en ese sentido, que la iniciativa, sin embargo, se tramite por el procedimiento legislativo que es, precisamente, el ordinario o

común (capítulo segundo del título V RCD), con las especialidades que, en este caso, correspondían a la naturaleza de ley orgánica de la proposición presentada (art. 131.1 RCD). No requiere de motivación específica alguna la decisión de tramitar por esa vía ordinaria en vez de recurrir, por tanto, a un procedimiento legislativo que no deja de ser, en unas u otras cámaras representativas, de carácter «excepcional» [SSTC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10, y 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3 c), respecto de la aplicación de esta tramitación en asambleas autonómicas]. Sin perjuicio de todo ello, en fin, no puede dejar de señalarse que en el acta de la reunión de la mesa de 4 de septiembre de 2018, a la que la propia demanda se refiere en algún pasaje, constan las argumentaciones hechas valer entonces en favor de la tramitación solicitada y también las de signo contrario que llevaron, por decisión mayoritaria, a la adopción de la primera de las decisiones impugnadas.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por doña Adriana Lastra Fernández, portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, y por otros setenta y dos diputados integrados en el mismo grupo.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dos de octubre de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.