

Crónica Parlamentaria

La ampliación de la iniciativa legislativa popular

En una legislatura cuya producción normativa ha estado fuertemente condicionada por la difícil coyuntura económica, contrastan algunas de las últimas iniciativas legislativas que inciden en aspectos estructurales del sistema de participación política. Especialmente reseñables a este respecto son dos proposiciones de ley presentadas por el grupo parlamentario socialista, que pretenden la modificación de la ley de iniciativa legislativa popular y la ley electoral de Andalucía.

Por lo que hace a la primera, no está de más recordar que la pretensión del constituyente de “establecer una sociedad democrática avanzada” ha recibido un claro respaldo en el nuevo Estatuto de Autonomía andaluz. En efecto, no puede dejar de recordarse que su artículo 10.3.19º incluye entre los objetivos básicos de nuestra Comunidad Autónoma “la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa”. Y, en lógica consonancia con dicho objetivo programático, el artículo 30 procede a acotar un amplio espacio donde desplegar el derecho de los andaluces a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos. Derecho genérico en el que expresamente se incluyen, además de las manifestaciones típicas de la democracia representativa, otras posibilidades de actuación próximas a la democracia participativa¹:

“Este derecho –afirma el art. 30 del Estatuto– comprende:

(...)

b) El derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.

c) El derecho a promover la convocatoria de consultas populares por

¹ Véase María Reyes Pérez Alberdi: “Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente. (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008, pág. 181 y ss.)

la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos, en los términos que establezcan las leyes.

d) El derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

e) El derecho a participar activamente en la vida pública andaluza para lo cual se establecerán los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas”.

El nuevo Estatuto andaluz recoge, pues, la participación política ciudadana en diversos planos. En realidad, desde hace ya bastantes años, constituye un lugar común en la literatura especializada articular y sistematizar los mecanismos de participación a través de “escaleras de participación”², en cada uno de cuyos peldaños se situarían las diversas técnicas en función del papel que atribuyen a los ciudadanos y organizaciones sociales. En el nivel más bajo, vendrían a agruparse aquellas prácticas consistentes en la mera información a una ciudadanía que, habitualmente, se circunscribe al papel pasivo de ser exclusivamente receptora de la misma. En el segundo plano, se ubicarían las diferentes fórmulas que reconocen a los individuos y grupos el derecho a emitir su opinión, aunque concebidas como simples mecanismos consultivos. Finalmente, en el peldaño superior se concentrarían las fórmulas más intensas de participación, caracterizadas por operar un traslado real del poder político a la ciudadanía, en la medida en que se les reconoce una verdadera capacidad decisoria. E incluso, dando un paso más, cabría distinguir en este último grupo aquellas fórmulas participativas en que la presencia de los ciudadanos en la toma de decisiones se proyecta a la fase de control, atribuyéndoseles la capacidad de exigir medidas de compensación o sanción a las autoridades gubernamentales en caso de incumplimiento o actuación irregular.

Aunque, en puridad, los diferentes usos que suele recibir el término “participación” pueden reconducirse a dos grandes categorías. Desde un punto de vista pragmático, la participación se entiende como un simple medio para conseguir un fin, a saber, como un instrumento para aumentar la eficacia y la eficiencia de las diferentes actuaciones públicas. Por el contrario, desde una segunda perspectiva de más calado político, la participación se concibe como un fin en sí misma: permitir el acceso a los recursos y a las instituciones a aquellos grupos y movimientos sociales habitualmente excluidos de los mismos. La distinción entre ambas concepciones suele, por lo demás, proyectarse en una asi-

² S. Arnstein: “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4, 1969, págs. 216–224.

mismo diversa intelección de la función que deben desempeñar los participantes: mientras que para la comprensión pragmática basta con que la participación se reduzca a consultar con la ciudadanía, manteniéndose en lo restante el protagonismo de las instancias gubernamentales; la segunda reclama la presencia efectiva de la comunidad en el proceso de toma de decisiones³.

Así pues, en ocasiones se emplea el concepto “participación” en el sentido pragmático antes indicado para referirse a lo que no es más que un mero flujo de información de unos actores a otros, o una simple consulta sobre los puntos de vista que tiene la colectividad en relación con alguna cuestión sin que exista la menor obligación de incorporar los puntos de vista expresados. Frente a esta noción menos intensa, la concepción más “política” de la participación ciudadana atribuye a la comunidad un poder decisorio que se pone de manifiesto en un proceso que va más allá de la simple generación de un plan; proceso que, más concretamente, abarcaría la identificación de los problemas a resolver, la priorización de tales problemas, la formulación de las posibles soluciones, su implementación y, en fin, la revisión y evaluación de las decisiones adoptadas.

De otro lado, no puede infravalorarse el papel que está llamada a jugar la participación ciudadana directa en la mejora de la rendición de cuentas (*accountability*) de los cargos públicos. Como es sabido, tradicionalmente han prevalecido los mecanismos de control de carácter horizontal, esto es, los desempeñados o dirigidos desde las propias instancias gubernamentales: control parlamentario, control procedimental vía órganos administrativos de fiscalización o a través del poder judicial. En este marco tradicional de “democracia representativa”, el control social directo de las instituciones estatales prácticamente se reduce al momento electoral. Sin embargo, desde hace algunas décadas, incluso en los Estados democráticos consolidados, se aprecia la tendencia a complementar estos mecanismos horizontales con otros situados fuera del Estado (“rendición de cuentas vertical”) e incardinados a asegurar la presencia directa de la ciudadanía en el control de la Administración Pública de acuerdo con la lógica de la “democracia participativa”. E, incluso, ha comenzado a hablarse de formas híbridas de rendición de cuentas (o de “rendición de cuentas diagonal”) para denotar aquellas prácticas consistentes en insertar a los ciudadanos y a las organizaciones sociales en los procesos de control de naturaleza ho-

³ Gerd Schönwälder: “New Democratic Spaces at the Grassroots? Popular Participation in Latin American Local Governments”, *Development and Change*, 28/4, 1997, pág. 756.

rizantal, inicialmente monopolizados en exclusiva por autoridades estatales⁴. Como quiera que sea, el surgimiento de esta necesidad de incrementar la participación social en la rendición de cuentas obedece en última instancia a la insatisfacción derivada de la escasa eficacia de los mecanismos horizontales.

Participación y rendición de cuentas no son, por otra parte, sino el haz y el envés que configuran la misma realidad: a través de las fórmulas participativas ciertamente puede lograrse que las instancias gubernamentales tengan acceso a una mejor información sobre las necesidades y preferencias locales, pero no hay ninguna garantía de que tales preferencias informarán, de algún modo, las decisiones políticas a menos que se articulen mecanismos de rendición de cuentas. Es más; en buena medida cabe entender que la participación es un elemento consustancial e inherente a todo sistema adecuadamente articulado de rendición de cuentas. Así es; de entre las diversas acepciones, matizaciones o concepciones existentes en torno al concepto de rendición de cuentas, ha tomado carta de naturaleza una comprensión amplia en la que la participación se considera la “forma más fuente de rendición de cuentas”.

Por lo demás, parece evidente que donde puede adquirir la participación ciudadana su máxima potencialidad es en el nivel local de gobierno. El municipal constituye, sin duda, el ámbito idóneo para el desarrollo de las prácticas participativas, toda vez que “cuanto menor es la escala, mayores son las posibilidades de la implicación directa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones que les afectan”⁵. Su cercanía a los administrados, la flexibilidad y versatilidad que se le atribuye para atender las demandas de un colectivo, así como las mejores condiciones que ofrece para la inclusión de los individuos y colectivos interesados en la “cosa pública”, son algunos de los factores que explican la idoneidad del gobierno local para la puesta en marcha de las prácticas participativas. De otro lado, porque en el nivel local se hace sentir espe-

⁴ Anne Marie Goetz/Rob Jenkins: “Hybrid Forms of Accountability. Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India”, *Public Management Review*, vol. 3, n.º 3, 2001, *passim*.

⁵ Clemente J. Navarro Yáñez: *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 12. Que el local es el ámbito idóneo para construir espacios de concertación ciudadana entre los sectores políticos, económicos, sociales, culturales, etc. ha sido igualmente destacado por J. Borja y M. Castells: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 1997, págs. 148-149.

cialmente la insuficiencia de los mecanismos horizontales de *accountability*: falta, en efecto, en este nivel un esquema de separación de poderes y un sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) tan desarrollados como los existentes en las instancias centrales y regionales de gobierno.

Una especial atención dedicaremos en las siguientes líneas al específico derecho de iniciativa legislativa contenido en el art. 30.1.b) EAAnd.; derecho en relación con el cual el art. 111.2 EAAnd establece un mandato impositivo de legislación: “Una ley del Parlamento de Andalucía, en el marco de la ley orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, regulará tanto el ejercicio de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos como la iniciativa legislativa popular”. Se trata, por lo demás, de una cuestión que, en nuestra Comunidad Autónoma, fue regulada ya en una etapa relativamente temprana por la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos.

Sin embargo, desde la década de los ochenta, ha experimentado un notable auge la pretensión de facilitar una presencia más intensa e inmediata de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones políticas. En este sentido ha de mencionarse el Libro Blanco para la Gobernanza Europea, que propugna la implantación de mecanismos de participación ciudadana como un elemento consustancial de la democracia moderna. Aspiración que, en fin, ha constituido un eje central del movimiento de “indignados” articulado en torno a la fecha del 15 de mayo. Precisamente en este contexto ha de ubicarse la propuesta formulada por el Presidente de la Junta de Andalucía en el debate del estado de la Comunidad Autónoma celebrado los días 29 y 30 de junio. De acuerdo con la propuesta que el Sr. Griñán vino a denominar “el escaño 110”, se pretendía dar respuesta a dichas demandas ciudadanas potenciando su intervención directa en el procedimiento legislativo; y dicho objetivo debía ponerse en marcha de inmediato a través de la presentación de una proposición de ley. A raíz de esta intervención, se constituyó un Grupo de Trabajo sobre determinadas modificaciones legislativas y normativas en materia de transparencia y calidad democrática, que incluyó entre sus propuestas las tendentes a facilitar a la ciudadanía una presencia más directa en el procedimiento legislativo.

No se tardó mucho en llevar a la práctica estas sugerencias, puesto que el día 24 de agosto el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, Mario Jiménez Díaz, registró una Proposición de Ley relativa a la modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. Iniciativa legislativa que sería admitida a trámite por la Mesa del Par-

lamento de Andalucía el día 1 de septiembre⁶. La principal innovación que aporta la Proposición incide en la minoración de los requisitos cuantitativos imprescindibles para que prospere la iniciativa. Así, en lo que concierne a la iniciativa legislativa popular, el mínimo de 75.000 firmas exigido por la normativa vigente se reduce a 40.000 [art. 2 a) y 6 de la Ley 5/1988]. E igualmente se suaviza el régimen actual en relación con la iniciativa de los Ayuntamientos: si el vigente art. 2 b) exige el acuerdo de treinta y cinco Ayuntamientos o de diez cuando representen globalmente a 75.000 electores, la Proposición rebaja su número a veinticinco o a diez que representen a 40.000 electores.

Asimismo la Proposición favorece la iniciativa popular en la medida en que amplía el plazo disponible para recoger las firmas. Los cuatro meses previstos con carácter general en el artículo 9 de la Ley 5/1988 pasarán a ser seis meses, en el supuesto de que la Proposición llegue a buen término⁷. Como también está directamente incardinada a la consecución de esta objetivo la previsión de que la iniciativa legislativa pueda articularse a través de firmas electrónicas: “Reglamentariamente se establecerán los requisitos necesarios para que el procedimiento de recogida de firmas pueda realizarse a través del sistema de firma electrónica” (nuevo apartado 3 bis del artículo 9).

Aunque, muy probablemente, la modificación de mayor calado contenida en la Proposición sea la contenida en la Disposición final primera:

“Las modificaciones legislativas realizadas en la presente Ley que afecten a la composición y funcionamiento del Parlamento de Andalucía darán lugar a la adecuación normativa del Reglamento de la Cámara. En particular se determinará el procedimiento para articular la participación de las personas promotoras de las Iniciativas Legislativas Populares en la presentación y defensa ante el Pleno de la Cámara y seguimiento de los debates en idénticos términos a los de los diputados y diputadas en las Proposiciones de Ley, así como su participación en la oportuna Comisión parlamentaria”.

En efecto, en esta disposición se condensa lo que verdaderamente dota de sentido a la denominación “escaño 110” con la que se ha definido esta inicia-

⁶ BOPA 736, 2 de septiembre de 2011, pág. 105 y ss.

⁷ Plazo que, al igual que establece el actual artículo 9, puede prorrogarse dos meses cuando concurren razones objetivas debidamente justificadas, cuya apreciación corresponde a la Mesa del Parlamento.

tiva. Pues no se trata con la misma tan sólo de suavizar los requisitos que hasta ahora dificultaban la utilización más intensa del derecho a la iniciativa legislativa, sino de un objetivo de mayor alcance, a saber, permitir la presencia directa de la ciudadanía en sede parlamentaria en defensa de la correspondiente proposición de ley. La “presentación y defensa ante el Pleno de la Cámara y seguimiento de los debates” ha de producirse –importa subrayarlo– “en idénticos términos” que los diputados, debiendo igualmente extenderse la participación de los promotores de la iniciativa en la correspondiente Comisión. En el caso de que llegue a cristalizar esta propuesta, habrá que seguir con sumo interés cómo se concreta en el Reglamento de la Cámara el alcance exacto de esta novedosa vía de participación ciudadana en el procedimiento legislativo, que excede, con creces, como es palmario, lo que es estrictamente el derecho de iniciativa legislativa popular.

La segunda iniciativa emprendida por el Grupo Parlamentario Socialista que afecta de plano al sistema democrático es la Proposición de Ley de modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía; la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los ex Presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos. Proposición que sería calificada favorablemente y admitida a trámite por la Mesa del Parlamento en sesión celebrada el 1 de septiembre⁸. Y al igual que lo sucedido con la anterior, esta iniciativa trae asimismo causa de las propuestas lanzadas por el Presidente de la Junta de Andalucía en el curso del debate del estado de la Comunidad, que serían igualmente concretadas por el Grupo de Trabajo sobre determinadas modificaciones legislativas y normativas en materia de transparencia y calidad democrática.

Pues bien, sin ninguna duda, ha sido la propuesta modificación del actual régimen de incompatibilidades fijado por la Ley Electoral de Andalucía el asunto que mayor interés ha suscitado en los medios de comunicación y más profundos debates ha generado en sede política. Reforma de los supuestos de incompatibilidad que se justifica con los siguientes términos en la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley:

⁸ BOPA 736, de 2 de septiembre de 2011, pág. 107 y ss.

“Actualmente, entendiendo la política como un servicio público imprescindible en nuestro sistema democrático y siguiendo la línea de profundizar en la transparencia y plena dedicación que los parlamentarios deben a la ciudadanía, el artículo 6.2 de la Ley Electoral debe ser modificado para atender a las nuevas necesidades de la sociedad andaluza, pues la política debe ser ejercida con lealtad a los intereses generales y desde una objetividad y rigor que sólo la plena dedicación puede otorgarle”.

Y precisamente al objeto de alcanzar esa objetividad y rigor que sólo la plena dedicación a la política parlamentaria puede alcanzar, la aportación de la Proposición de Ley socialista reside en ampliar el listado de incompatibilidades del art. 6.2 de la Ley Electoral con “c) Los Alcaldes de Municipio. d) Los Presidentes de Diputación Provincial”; una medida que, desde que fue anunciada por el Presidente de la Junta en el debate del estado de la Comunidad, fue categóricamente rechazada por el Partido Popular. De ahí que el acuerdo de la Mesa fechado el 1 de septiembre, que calificó favorablemente la Proposición y la admitió a trámite, fuera impugnada por el Grupo Parlamentario popular el día 5 de septiembre, interponiendo el pertinente recurso de reconsideración⁹. En lo esencial, el recurso entendía que la Proposición no debió admitirse a trámite en la medida en que las mencionadas causas de incompatibilidad son contrarias a la Constitución: “Dicha Proposición de Ley –argumenta el escrito presentado por el Grupo Parlamentario Popular– introduce, entre otras, una modificación de la Ley Electoral de Andalucía con la finalidad de hacer incompatibles los cargos de Diputado del Parlamento andaluz y los de Alcalde o Presidente de la Diputación, cuando desde los inicios de la Comunidad Autónoma de Andalucía han sido perfectamente compatibles y de hecho ha sido notable la presencia de Regidores en todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara. No existe, por tanto, ninguna razón objetiva para considerar incompatibles los mencionados cargos, y sí una razón puramente subjetiva como es la de impedir fundamentalmente al Partido Popular de Andalucía, vencedor de las últimas elecciones locales en la Comunidad, que pueda llevar a la Cámara andaluza la voz de los pueblos y ciudades a través de sus Alcaldes. Si ade-

⁹ De acuerdo con el artículo 28.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía: “Si un miembro de la Cámara o un Grupo Parlamentario con interés directo y legítimo discrepara de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 6º y 7º del apartado anterior, podrá solicitar su reconsideración dentro de los dos días siguientes a la notificación de acuerdo. La Mesa decidirá definitivamente, mediante resolución motivada, en la primera sesión que celebre tras la solicitud de reconsideración”. Y el artículo 28.1.6º incluye entre las funciones de la Mesa: “Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos”.

más tenemos en cuenta que en la actualidad el Grupo Parlamentario Popular es el único que cuenta con un número significativo de Alcaldes en sus filas y que buena parte de ellos fueron cabeza de lista en las últimas elecciones autonómicas, se comprenderá que la Proposición de modificación de la Ley Electoral de Andalucía representa un ataque claro al principio de igualdad que debe regir el acceso a las funciones y cargos públicos, según ampara el artículo 23.2 de la Constitución, lo que hace, en definitiva, que la misma sea claramente inconstitucional”.

Y una vez argumentada la inconstitucionalidad de la medida, proseguiría el recurso sosteniendo que la Proposición, en este extremo, no perseguía sino una reforma de facto de la Constitución, por lo que debió rechazarse por la Mesa: “Al calificarla favorablemente y permitir la tramitación como proposición de ley de un contenido material propio de una reforma constitucional, está ejerciendo las competencias que le atribuye el artículo 28.1.6º y 7º del Reglamento del Parlamento de Andalucía de una manera contraria a los derechos fundamentales, lo que invalida esta decisión adoptada por la Mesa de la Cámara”.

También formularía recurso de reconsideración el Grupo Parlamentario Popular contra la decisión de la Mesa, acordada en la sesión celebrada de 7 de septiembre de 2011, de aceptar y tramitar el “escrito presentado por el Consejo de Gobierno remitiendo certificación literal del Acuerdo del Consejo de Gobierno, adoptado en su reunión del día 6 de septiembre de 2011, por el que se manifiesta su criterio favorable respecto a la toma en consideración de la Proposición de Ley 8–11/PPL–000008”. Trámite este último cuyo cumplimiento permitiría que la Junta de Portavoces incluyera en el Orden del Día de la sesión plenaria prevista para los días 14 y 15 de septiembre la propuesta de toma en consideración de las tantas veces repetida Proposición de Ley. A juicio del Grupo Parlamentario Popular, su calificación favorable y admisión a trámite no podía considerarse firme y definitiva hasta que la Mesa no decidiera el rechazo del recurso de reconsideración interpuesto contra la misma, tal y como cabía inferir de la suspensión automática e inmediata de la tramitación prevista en el artículo 28.2, párrafo segundo, del Reglamento¹⁰. Y en consecuencia no podían considerarse válidas las actuaciones subsiguientes: “...al haber decidido la Mesa dar trámite al escrito recibido del Consejo de Gobierno en el que manifiesta su criterio favorable a una iniciativa parlamentaria no ca-

¹⁰ El precepto en cuestión establece: “La presentación del recurso suspenderá la correspondiente tramitación”.

lificada aún favorablemente y no admitida aún a trámite de manera definitiva con arreglo al art. 28.2 del Reglamento, esto es, a un criterio expresado irregularmente, ha propiciado consecuentemente la vulneración del art. 124.3 del Reglamento, que dispone que sólo cuando haya transcurrido el plazo previsto –en este caso ocho días– `sin que el Consejo de Gobierno hubiera negado expresa y motivadamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración’’. En definitiva, lo que perseguía este recurso era la suspensión inmediata de toda tramitación parlamentaria relacionada con las decisiones recurridas, procurándose así aplazar la toma en consideración por el Pleno de la Proposición de Ley en cuestión.

Sin embargo, estos recursos de reconsideración serían rechazados por la Mesa, por lo que no se impediría que el Pleno de la Cámara tomara en consideración la Proposición de Ley en la fecha prevista¹¹. Y no puede decirse ciertamente que el sentido de estas resoluciones supusiera ninguna sorpresa. De entrada, conviene tener presente que el Reglamento no establece ninguna restricción o condicionante de carácter material para la admisión a trámite de las proposiciones de ley. Más allá de la exigencia formal de que vayan acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas (art. 123), el único límite reglamentario que afecta a su contenido es la capacidad del Consejo de Gobierno para oponerse a su tramitación si implican aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 124.2)¹².

Por consiguiente, en línea de principio, las proposiciones pueden incidir libremente sobre cualquier sector de la realidad, siempre y cuando la Junta de Andalucía ostente competencia sobre la materia. Y pocas dudas hay que albergar acerca de que el Parlamento está facultado para operar normativamente en la materia electoral. Así es; tal y como establece el artículo 46 del Estatuto, son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la “organización y estructura de sus instituciones de autogobierno” (1ª) y, más específicamente, las “normas y procedimientos electorales para su constitución, en el marco del régimen electoral general” (2ª). Límite del régimen electoral general al que hay que añadir, lógicamente, los derivados directamente de la Constitución, como la exigencia de respetar el contenido esencial de los derechos fun-

¹¹ *DSPA* Plenos 127, 14 de septiembre de 2011.

¹² En última instancia, las discrepancias que pudiera haber al respecto entre la Mesa y el Consejo de Gobierno serán resueltas por el Pleno de la Cámara (art. 124.4).

damentales de participación política y de acceso a los cargos públicos (STC 225/1998, FJ 4º). Es sumamente difícil, sin embargo, apreciar en el presente supuesto la eventual quiebra del contenido esencial de tales derechos, dado el amplio margen de maniobra que la jurisprudencia constitucional suele reconocer al legislador en su delimitación, en consonancia con la naturaleza de derechos de configuración legal que caracterizan a los consagrados en el artículo 23 de la Constitución.

Pero, aun en el supuesto de que la proposición de ley proyectase alguna sombra en torno a su adecuación a la Constitución, difícilmente podía la Mesa tomar otra decisión que la efectivamente adoptada. Bastará recordar al respecto el ATC 85/2006, que rechazó el recurso de amparo presentado contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de calificar favorablemente la tramitación de la Propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña. Parece evidente que la argumentación sostenida en su fundamento jurídico segundo puede extenderse, *mutatis mutandis*, al caso que ahora nos ocupa: “En cuanto a que el procedimiento legislativo aplicable deba ser el de reforma de la Constitución, ello supone alterar la índole de la norma sometida al debate parlamentario. Lo que no es factible, no existiendo base normativa alguna para sostener que un proyecto de Estatuto de Autonomía se tramite como reforma de la Constitución. Las eventuales lesiones producidas, en su caso, por un Estatuto inconstitucional, no alteran su carácter normativo, ni confieren al Estatuto así resultante virtualidad modificativa de la Constitución, que en todo caso subsistiría incólume, sino que lo que determinan es la nulidad de un Estatuto tal, susceptible de ser declarada a través del correspondiente recurso o cuestión de inconstitucional”.

Manuel Medina Guerrero