

## EL TRAMITE DE ADMISION DE LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

ALBERTO ARCE JANARIZ

*A la memoria de Francisco Tomás y Valiente*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. EL TRÁMITE DE ADMISIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL: A) *Solicitudes de información*. B) *Mociones*. C) *Interpelaciones*.—III. EL TRÁMITE DE ADMISIÓN EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: A) *Iniciativa legislativa popular*. B) *Iniciativa legislativa parlamentaria*. C) *Enmiendas*.—IV. LA SOLICITUD DE RECONSIDERACIÓN EN EL TRÁMITE DE ADMISIÓN.

### I. INTRODUCCION

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el trámite de admisión en los procedimientos parlamentarios comienza ya a ser lo suficientemente significativa como para justificar un examen de conjunto.

Cuantitativamente su volumen es, desde luego, bastante reducido todavía. El número de decisiones relevantes apenas supera la docena. Es, además, una jurisprudencia no muy dilatada en el tiempo. Arranca, prácticamente (con la salvedad de la STC 99/1987) de 1988, cuando el Tribunal lleva ya funcionando ocho años.

Antes de esa fecha, le habían llegado ciertamente, a través siempre del recurso de amparo (con la salvedad nuevamente de la STC 99/1987, recaída en recurso de inconstitucionalidad), asuntos relativos a ese trámite parlamentario. Pero el Tribunal había sorteado su conocimiento aplicando la doctrina de la inmunidad jurisdiccional de los *interna corporis acta*, acogida primeramente por la Sala Segunda (Secc. 3.<sup>a</sup>) en el ATC 183/1984, de inadmisión de recurso de amparo contra las normas dictadas por la Presidencia del Senado para la tramitación de las enmiendas al proyecto de la LODE, y llevada luego al trámite de admisión por la Sala Primera (Secc. 1.<sup>a</sup>) en el ATC 706/1986, de inadmisión del recurso de amparo contra la decisión de la Mesa de la Junta General del

Principado de Asturias de no admitir a trámite diversas propuestas de resolución subsiguientes al debate sobre el estado de la región.

Sólo en 1988 (1) matiza el Tribunal esa doctrina inicial, sustituyéndola en la STC (Sala Primera) 118/1988 (desestimatoria de recurso de amparo contra una Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso a materias clasificadas) por la que ha mantenido hasta ahora, con arreglo a la cual los *interna corporis acta* son irrevisables en recurso de amparo únicamente si no lesionan derechos fundamentales susceptibles de ser protegidos en ese proceso constitucional. Y sólo a partir de entonces empieza a formarse propiamente el cuerpo de doctrina del Tribunal sobre el trámite parlamentario de admisión.

Por otro lado, el radio de las decisiones del Tribunal no siempre tiene el mismo alcance. En primer término, porque su parámetro normativo no es en todos los casos el mismo: unas veces, se tratará de los Reglamentos del Congreso y del Senado y, en su caso, de la Constitución, en tanto que otras, se tratará de Reglamentos de diferentes Asambleas autonómicas, y, en su caso, de los Estatutos de Autonomía correspondientes. Y, en segundo lugar, prácticamente todas las decisiones (la única excepción sería siempre la STC 99/1987) son decisiones dictadas por las Salas del Tribunal en recurso de amparo y no, por consiguiente, según se cuidará de precisar la penúltima de ellas (STC 118/1995, FJ 1.º), como jurisprudencia «interpretativa» de los Reglamentos parlamentarios, sino con la «exclusiva finalidad» de verificar y, en su caso, reparar eventuales lesiones de muy concretos derechos y libertades: el de «acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes» (art. 23.2 CE) en todos los casos, salvo en los relativos al trámite de admisión de iniciativas legislativas populares, en los que el derecho fundamental en juego será el de «participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal» (art. 23.1 CE).

Pero, con todo y con eso, las resoluciones que aquí se comentarán componen ya una jurisprudencia rica en matices, que ha arrojado luz, aunque en ocasiones también alguna sombra, sobre un trámite cuya significación en cuanto llave de la discusión parlamentaria coloca a la jurisdicción constitucional, más probablemente que muchos otros, en la encrucijada de no dejar

---

(1) Aunque algún tímido anticipo del giro que luego habría de darse había podido vislumbrarse ya en el ATC 12/1986, por el que la Sala Primera (Secc. 1.ª) había inadmitido un recurso de amparo contra la Resolución de la Presidencia del Congreso para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre despenalización del aborto, así como en el ATC 292/1987, por el que la Sala Segunda (Secc. 3.ª) había igualmente inadmitido otro recurso de amparo, en esa ocasión contra la Resolución del presidente de la Mesa de Edad del Parlamento de Andalucía sobre elección de miembros a la Mesa de ese Parlamento.

desprotegidos los derechos de las minorías políticas en las Cámaras, evitando al mismo tiempo, mediante un ejercicio de autolimitación que aquí seguramente se torna delicado, caer en el peligro de judicializar contenciosos políticos que pueden y deben encontrar soluciones de otra naturaleza.

En este trabajo, la jurisprudencia se sistematiza bajo dos grandes rúbricas: procedimientos de control, de un lado, y procedimiento legislativo, del otro. Aunque ese binomio, así como la determinación del ámbito de cada uno de sus dos términos, son objeto de una discusión doctrinal muy viva, en la que aquí no tendría mucho sentido entrar, puede, a pesar de ello, utilizarse todavía a efectos meramente expositivos en la medida en que al menos el procedimiento legislativo sigue conservando aún perfiles propios e inconfundibles. A esos dos apartados principales se añade otro al final en el que se recogen los criterios del Tribunal sobre la solicitud de reconsideración, que, como es bien sabido, es el procedimiento previsto en los Reglamentos parlamentarios para revisar en sede parlamentaria las decisiones que se adopten en el trámite de admisión.

## II. EL TRAMITE DE ADMISION EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL

### A) *Solicitudes de información*

1. La primera decisión de este grupo (primera también de la jurisprudencia de amparo sobre el trámite de admisión) es la STC (Sala Primera) 161/1988, suficientemente conocida y estudiada (2) como para que ahora sea bastante con hacer de ella un rápido repaso.

Como se recordará, cuatro diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha recurrieron el acuerdo de la Mesa de esa Asamblea que denegó la tramitación de una solicitud de información al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma sobre el uso de determinadas subvenciones por entender que «su admisión podría llevar a una posible obstrucción de la labor de la Administración y en algunos supuestos afectaría a la intimidad de las personas» (Atd. 2). La disposición de cobertura de la decisión de la Mesa de las Cortes vino dada por el artículo 30.1.4.<sup>a</sup> de su Reglamento, que genéricamente le atribuye la competencia para «declarar la admisibilidad o inadmisibilidad» y el artículo 12.2 de la misma norma, que previene la exigencia de que, antes de su traslado a la Administración, toda solicitud de información sea «admitida».

El Tribunal, como también es de sobra sabido, sentenció que «declarar la admisibilidad o inadmisibilidad (art. 30.4) de escritos como los que aquí se de-

---

(2) Véase, por todos, E. MANCISIDOR ARTARAZ: «El derecho de los parlamentarios a recabar información (Comentario a la STC 161/1988, de 20 de septiembre)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 24, 1989, págs. 161-203.

dujeron es el examen de la viabilidad formal de esas peticiones de información» (FJ 8.º), de modo que la función calificadora es sólo «potestad de verificación formal» (FJ 9.º) que no puede «hacer prevalecer libremente el criterio de la Mesa en orden a la oportunidad de la petición» (FJ 8.º).

La decisión del Tribunal es interesante primero por las reglas expresas que establece sobre la calificación aclarando el alcance como «examen de la viabilidad formal» de la fórmula «declarar la admisibilidad o inadmisibilidad», pero haciéndolo, y esto es tan importante como lo anterior, no en abstracto sino por referencia a un tipo concreto de escrito parlamentario («de escritos como los que aquí se dedujeron»), método éste de estar a cada procedimiento en particular que prefigura el que con posterioridad hará más claramente explícito el Tribunal como una de las constantes que no abandonará.

## B) *Mociones*

2. En este apartado, hay que consignar otra resolución más relevante realmente que la anterior por el eco que ha tenido en la jurisprudencia posterior. Se trata de la STC (Sala Primera) 205/1990, que estima el recurso interpuesto por el Portavoz del Grupo Parlamentario Convergencia i Unió contra la decisión de la Mesa del Senado de no admitir a trámite una moción de dicho grupo sobre el uso en las actividades parlamentarias de esa Cámara de las lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía.

La inadmisión se basó en que «siendo el Senado un órgano constitucional del Estado sólo el castellano puede ser usado en él como lengua oficial»; en que de los Estatutos de Autonomía «se desprende que no puede extenderse más allá de los respectivos ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas el uso oficial de sus lenguas» y, por último, en que «de aprobarse la moción se produciría una reforma de la Constitución, en su artículo 3, sin sujetarse al procedimiento de revisión constitucional» [Atd. 2.a)]. La decisión de la Mesa, por consiguiente, no se fundó propiamente en requisitos formales de procedibilidad previstos reglamentariamente, sino directamente en normas constitucionales.

En su resolución, la Sala viene a establecer un primer criterio que intenta definir, con una generalidad que hasta entonces no se había intentado, el significado del trámite de admisión. En él se lleva a cabo «un juicio de admisión a cargo de la Mesa sobre el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos e, incluso una verificación liminar de la conformidad a derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de clarificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido» (FJ 6.º). A este primer criterio cabe, en efecto, reconocerle alcance general (que será luego confirmado en resoluciones posteriores) en la medida en que aun cuando

la Sala lo formule a partir del artículo 36.1.c) del Reglamento del Senado, lo cierto es que ese precepto enuncia genéricamente y no por referencia a un determinado procedimiento la competencia de la Mesa para calificar y admitir a trámite en términos equivalentes («decidir sobre su admisibilidad») a los del Reglamento del Congreso y a los de los Reglamentos de las Asambleas autonómicas.

Pero, junto a este criterio general, la Sala añade otro que es el que en realidad da la verdadera medida del anterior: «Las potestades de calificación y admisión de que dispone con carácter general la Mesa deben ser puestas en conexión con el procedimiento parlamentario del que forman parte» (FJ 6.º). Y precisamente en coherencia con esa afirmación, establece otros tres criterios particularmente referidos al juicio de calificación y admisión de las mociones en el Senado: 1.º «La intervención de la Mesa en este *concreto* (la cursiva es nuestra) procedimiento no puede prejuzgar el éxito o la oportunidad política de la moción, sino que antes bien debe limitarse a controlar su regularidad jurídica y viabilidad procedimental» (FJ 6.º); 2.º La inadmisión puede acordarse «sólo cuando el contenido de la moción sea inequívocamente extraño a las finalidades establecidas para estas mociones en el artículo 174 (del Reglamento del Senado)», o 3.º «Manifiestamente contrario a derecho o inconstitucional» (FJ 6.º).

En el caso, en el que, como se antes se apuntó, la Mesa del Senado había acordado la inadmisión por contradicción de la moción del Grupo de Convergencia i Unió con preceptos constitucionales (el relativo a las lenguas oficiales y los de reforma), el Tribunal entiende que «la inconstitucionalidad de la moción controvertida no resultaba manifiesta e inequívoca y que, en consecuencia, la Mesa no debió acordar su inadmisión a trámite, hurtando juicios de oportunidad política que (...) sólo correspondían al Pleno» (FJ 7.º).

La inclusión de la inconstitucionalidad entre las causas de inadmisión (no establecida reglamentariamente de modo expreso) de las iniciativas parlamentarias parece razonable como derivación del deber de sujeción a la Constitución de todos los poderes públicos y viene a iluminar la virtualidad (más intensa, como se verá, en el procedimiento legislativo) del trámite de admisión como control y garantía del sistema de fuentes (aquí la supremacía de la Constitución y de las normas de reforma constitucional, aunque seguramente habría que preguntarse o haberse preguntado si podría una moción carente de efectos jurídicos vinculantes vulnerar esas normas), por más que, en los términos enunciados para las mociones por el Tribunal, esa virtualidad quedara significativamente reducida al requerir que la inconstitucionalidad sea «manifiesta» (3).

---

(3) Una reducción en la que no es aventurado pensar que haya podido influir el régimen de admisión de recursos de amparo establecido para el propio Tribunal en su Ley Orgánica, cuyo ar-

3. Dentro todavía del apartado de las mociones el ATC 155/1993 (Sala Primera, Secc. 2.<sup>a</sup>) no admite a trámite el recurso de amparo interpuesto por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea Regional de Murcia contra la decisión por la que la Mesa de esa Asamblea inadmitió una moción en la que se pedía que la Asamblea Regional «instara al Consejo de Gobierno para que solicite del Gobierno de la Nación que desista de cualquier proyecto de instalación de un gran centro penitenciario en el término municipal de Cartagena, limítrofes o en cualquier otro municipio de la región» [Atd. 2.a)]. La inadmisión de la moción se basó en que la ubicación de establecimientos penitenciarios es, de acuerdo con el artículo 141.1.6 de la Constitución, competencia exclusiva del Estado y en que «la formulación de iniciativas como ésta y su repetición en varias Comunidades Autónomas romperían el modelo cooperativo del Estado de las Autonomías» [Atd. 2.b)] (4).

La Sala delimita el problema: «Si la inadmisión a trámite de la moción está legitimada por el propio Reglamento, al tratarse de una competencia ajena a la región, y por tanto a su Cámara legislativa» (FJ 3.º). Y, así delimitado el problema, entiende que «es indiscutible que (la moción) está sometida al control de la Mesa en los términos del artículo 31 del Reglamento, y en consecuencia, al tratarse de una competencia estatal, la inadmisión contaba con legitimación reglamentaria» (FJ 3.º).

Lo más relevante de esta decisión es, sobre todo, que la justificación de la inadmisión por razones competenciales la concreta el Tribunal en el artículo 31.3 del Reglamento de esa Cámara autonómica, que es el precepto que, con carácter general y sin referirse a ningún tipo de iniciativa en particular, asigna la función de decidir la admisibilidad a la Mesa, aunque obligando a este órgano, a oír a la Junta de Portavoces antes de decidir cuando las iniciativas (de cualquier tipo) versen sobre «temas cuyo tenor suscite dudas sobre la competencia de la Asamblea para conocer de ellos».

Y es igualmente destacable, en estrecha relación con lo anterior, que el Tribunal no ve inconveniente en interpretar que la cláusula «competencia de la Asamblea» en ese artículo 31.3 puede, en el trámite de admisión, entenderse como «competencia de la Comunidad Autónoma», pues, en efecto, la inadmisión de la interpelación se había acordado, como ya se dejó apuntado, por aludir a «otras cuestiones ajenas a las competencias de la Comunidad Autónoma».

---

título 50.1.c), como es bien sabido, tipifica como causa de inadmisión de plano de la demanda su «manifiesta» carencia de contenido constitucional. No será por eso inútil acudir a la doctrina del Tribunal sobre esa causa de inadmisión para acotar los límites de lo «manifiesto».

(4) Una noticia del supuesto de hecho en E. FERNÁNDEZ DE SIMÓN Y BERMEJO: «Crónica de la Asamblea Regional de Murcia», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 1993, págs. 301-302.

Ambos extremos son del máximo interés porque en decisiones posteriores, pese a referirse igualmente a la Asamblea de Murcia y a su Reglamento, el Tribunal parece haber querido desentenderse de ella: por una parte, de su identificación, a efectos de calificación y admisión, entre competencias de la Comunidad Autónoma y de su Asamblea; de otra parte, de la conclusión de que la norma que genéricamente atribuye la función de calificar y admitir a la Mesa permite efectuar controles de competencia, algo que quizá habría justificado en el caso una fundamentación más detenida: primero para conectar los supuestos de incompetencia clara con la doctrina previa sobre la inconstitucionalidad manifiesta; luego para argumentar la idoneidad de una moción sin efectos jurídicos como acto capaz de vulnerar el orden de competencias, y por último para comprobar mínimamente —más allá de la mera afirmación— si, de ser así, la moción invadía efectivamente la competencia estatal.

4. Finalmente, en el capítulo de las mociones, hay que consignar la STC 41/1995 (Sala Segunda) que desestima el recurso promovido por los dos miembros del Grupo Parlamentario Mixto de Izquierda Unida del Parlamento Foral de Navarra contra la decisión de la Mesa —y de la Junta de Portavoces que la confirmó— de no admitir una moción de ese grupo por la que se interesaba del Gobierno Foral la remisión a la Cámara de una comunicación que sirviera de base para la celebración de un debate sobre el estado de la Comunidad.

El fundamento de la inadmisión fue que «la petición contenida en la moción carece de oportunidad en este momento, puesto que el debate sobre el estado de la Comunidad Foral debe ser posterior al debate de los Presupuestos Generales de Navarra, cuyo proyecto de ley se anuncia como de inmediata entrada en la Cámara» [Atd. 2.c)]. Inadmisión, por consiguiente, no basada ni en el incumplimiento de requisitos formales, ni el uso de la moción para fines impropios de este tipo de iniciativa, ni en fin, en la inconstitucionalidad manifiesta de su pretensión, únicas causas hasta entonces aceptadas por el Tribunal en la recién examinada STC 205/1990.

Para entender bien la decisión desestimatoria del Tribunal es imprescindible una breve explicación sobre el particular régimen de las mociones del Parlamento Foral de Navarra vigente en el tiempo de Autos (la reforma de 1995 lo ha simplificado y clarificado considerablemente). El Reglamento distinguía dos tipos de mociones: las del artículo 190.a) («que la Diputación Foral formule una declaración sobre un tema o remita al Parlamento Foral un proyecto de ley») y las del artículo 190.b) («que el Parlamento Foral delibere y se pronuncie sobre un determinado asunto, cualquiera que sea el objeto sobre el que verse»). Para las mociones del artículo 190.a), el Reglamento preveía que «deberán ser admitidas a trámite por la Mesa de la Cámara» (art. 191.2); para las

mociones del artículo 190.b), el Reglamento prevenía que la Mesa «decidirá sobre su admisión a trámite» (art. 192.1).

En el caso, a la moción se la consideró en el Parlamento de Navarra subsumible en las del artículo 190.b). El Tribunal, aceptando esa calificación, entiende también bastante la motivación de oportunidad dada por la Junta de Portavoces para no admitirla. La razón es que el Tribunal, acogiendo la tesis de la representación del Parlamento Foral, considera que las expresiones «deberán ser admitidas a trámite» [mociones del art. 190.a)] y «decidirá sobre su admisión a trámite» [mociones, como la de Autos, del art. 190.b)] no son equivalentes: esta última («decidirá sobre su admisión a trámite») «indica que los poderes de la Mesa se extienden más allá de la simple verificación de la corrección formal de la moción hasta extenderse a juicios de oportunidad, vedados a la Mesa cuando de mociones *ex* artículo 190.a) (“deberán ser admitidas a trámite”) se trata» (FJ 2.º).

La argumentación deja algunos flancos abiertos y conduce derechamente a consecuencias que el propio Tribunal había expresamente rechazado en decisiones precedentes.

En primer término, es más que dudoso que la cláusula aplicable a las mociones del artículo 190.a): «Deberán admitirse a trámite» implique el automatismo en la admisión que el Tribunal le atribuye. Su sentido parece más bien otro: precisar que dichas mociones han de ser admitidas a trámite para que puedan ser sometidas a discusión en el Pleno, que no pueden eludir el trámite de admisión, que, por eso, «deben» ser admitidas a trámite. No costaba reconocer ese sentido en la propia redacción del artículo 191.2 del Reglamento leída toda entera, y no fragmentadamente: «Dichas mociones, que deberán ser admitidas a trámite por la Mesa de la Cámara, podrán ser presentadas por un Grupo Parlamentario o por los parlamentarios forales. *Admitida a trámite* (la cursiva es nuestra), la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, decidirá la sesión del Pleno de la Cámara en que la misma se incluye.» Es decir, las mociones tendrán que ser admitidas a trámite para que pueda acordarse después su inclusión en el orden del día.

En segundo término, y esto es lo que verdaderamente importa, aun prescindiendo de lo anterior, no es mucho más segura la interpretación de que la cláusula «decidirá sobre su admisión a trámite» aplicable a las mociones del artículo 190.b) es más amplia «hasta extenderse a juicios de oportunidad». Semánticamente en nada se diferencia de la cláusula «decidir sobre su admisibilidad» (5),

---

(5) Que es la que casi todos los Reglamentos (el del Congreso y con él los de los Parlamentos de Cataluña, País Vasco, Asturias, La Rioja, Andalucía, Madrid, Baleares, Canarias, Castilla y León, Cantabria) refieren la intervención de la Mesa en el trámite de admisión de las proposiciones no de ley (mociones en algunas Asambleas), sin que haya dato objetivo alguno que permita entender que hace posible inadmitir proposiciones no de ley por razones de mera oportunidad política.

que es, precisamente, la que utiliza el Reglamento del Senado al relacionar la competencia genérica de la Mesa en el trámite de admisión y la que había llevado al propio Tribunal (a su Sala Primera) a afirmar tajantemente, en la STC 205/1990 (*supra* II.2), que esa competencia, referida precisamente a mociones, no podía en ningún caso servir para albergar «juicios de oportunidad». La Sala Segunda, que, en su primer fundamento, cita la STC 205/1990 para reiterar una vez más su constante doctrina sobre la naturaleza de derecho de configuración legal que tiene el garantizado por el artículo 23.2 CE, parece haber olvidado, en cambio, la doctrina más específica que en esa misma Sentencia había establecido sobre el alcance de la cláusula «decidirá sobre su admisibilidad» referida a mociones y a la que, por contraste, no hace alusión alguna.

Dicho en síntesis: si en la STC 205/1990, la Sala Primera entiende que la cláusula (del Reglamento del Senado) «decidir sobre su admisibilidad» no permite juicios de oportunidad en el trámite de admisión de mociones, en la STC 45/1995, sin embargo, la Sala Segunda considera que la cláusula (del Reglamento del Parlamento Foral de Navarra) «decidirá sobre su admisión a trámite» sí puede dar lugar a juicios de oportunidad en el trámite de admisión de mociones. Cuesta aceptar, empero, que el cambio, puramente gramatical, de «sobre su admisibilidad» (no juicios de oportunidad) por «sobre su admisión a trámite» (sí juicios de oportunidad) sea suficiente para mantener conclusiones tan enteramente opuestas.

### C) *Interpelaciones*

5. Única en su grupo aunque, como se verá, alguna otra decisión posterior pueda relacionarse con ella, sería la STC (Sala Primera) 225/1992, que desestima el recurso de un diputado de la Asamblea Regional de Murcia contra la inadmisión de una interpelación sobre la actuación del Consejo de Gobierno «en materia sanitaria».

La repercusión de esta decisión es posiblemente menor que la de las anteriores, pero no porque la iniciativa inadmitida sea una interpelación y no una moción (estadísticamente, las interpelaciones son también bastante usuales), sino porque la definición de las interpelaciones que da el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia como «solicitudes de explicación al Consejo de Gobierno, para que exponga las razones de su actuación o la de alguna de sus Consejerías en aspectos o realizaciones concretas de su política» (art. 142.1) es muy distinta a la común al resto de los Reglamentos parlamentarios, que, siguiendo el modelo del Reglamento del Congreso (art. 118.1), limitan este tipo de iniciativa a las «cuestiones de política general».

El escrito de interpelación que no fue admitido, tras afirmar que «los ciu-

dadanos de esta región han sufrido a lo largo de estos últimos años la degradación de la asistencia sanitaria (...), degradación a la que hay que añadir el descrédito por irregularidades presuntamente cometidas por quienes han sido responsables de la gestión sanitaria de esta región, cuyo procesamiento se ha iniciado recientemente» y señalar igualmente que «ni al parecer es propósito de los socialistas murcianos reivindicar las competencias estatales de sanidad», interesaba del Consejo de Gobierno que «explique las razones de su actuación en materia sanitaria y de las medidas adoptadas para que esta bochornosa actuación no se vuelva a repetir» (Atd. 1).

La inadmisión, acordada por la Mesa de la Asamblea Regional, oída la Junta de Portavoces, se fundó en tres motivos: «1) la referencia en el texto de la interpelación al procesamiento de ciertas personas y por tanto a cuestiones que en la actualidad se hayan *sub iudice*, lo que excluye la pertinencia del debate parlamentario»; 2) la alusión a otras cuestiones ajenas a las competencias de la Comunidad Autónoma (...); 3) «la generalidad y carácter abstracto de su contenido (...)» (Atd. 1).

El Tribunal considera que el primer motivo «no es contemplado por el Reglamento como determinante de una eventual inadmisibilidad, virtualidad que ha de serle negada desde ahora» y entiende en cuanto a los otros dos, que «no importa ahora demasiado si se da la conexión entre la competencia de la Comunidad y la interpelación, discutible y discutida, desde el momento en que el tercero de los obstáculos opuestos a la admisibilidad y, en realidad, el principal aparece diseñado con nitidez» (FJ 4.º).

El relieve de la decisión estriba en que el Tribunal extiende de modo expreso (FJ 4.º) al juicio de admisión de este tipo de iniciativa la doctrina sentada en la STC 205/1990 (*supra* II.2) a propósito de la admisión de las mociones con arreglo a la cual la potestad de decidir la admisibilidad comprende «una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida».

### III. EL TRAMITE DE ADMISION EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

#### A) *Iniciativa legislativa popular*

1. El ATC 428/1989, dictado por la Sala Primera (Secc. 2.ª), inadmite el recurso interpuesto por los miembros de la Comisión Promotora que había presentado ante las Cortes de Castilla-La Mancha una proposición de ley para la declaración del Rincón de Anchuras como Parque Natural contra la inadmisión de su iniciativa, acordada por la Mesa de las Cortes con base en la Ley reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha, que tipifica como causa de inadmisión que la proposición verse sobre materias que no sean competencia de la Comunidad Autónoma [art. 4.3.a), por remisión al art. 2.1].

El recurso no prosperó, al entender el Tribunal bien aplicada por la Mesa de las Cortes la causa legal de inadmisión, pero en su decisión la Sala pudo establecer una regla para el trámite de admisión por la Mesa de proposiciones de ley de iniciativa popular: el control de la Mesa es un «control de legalidad», que se efectúa «en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad (que es el que en cambio tiene lugar en el trámite de toma en consideración)» (FJ 3.º). Se insiste en algo que la STC 161/1988 (*supra* II.1) había adelantado ya, a propósito de la admisión de solicitudes de información, que el juicio de admisión no es un juicio de oportunidad, y se ejemplifica lo que de ella ya se infería (y lo que confirmaría posteriormente de un modo ya explícito la STC 205/1990, *supra* II.2), el diferente alcance del juicio de admisión en función del procedimiento: allí «verificación formal»; aquí «control de legalidad».

Pero con ello —y esto es lo que preferentemente quiere destacarse— esta decisión viene a ofrecer una manifestación clara y precisa de la virtualidad del trámite de admisión como control y garantía del sistema de fuentes, más precisa e intensa que la que algo después ofrecería, según se apuntó, la citada STC 205/1990: verificación de que la iniciativa popular no incluya en la ley que proponga materias que les están vedadas por las leyes reguladoras de esa modalidad de iniciativa, que le son de esa manera indisponibles.

2. La STC (Sala Segunda) 76/1994 desestima el recurso de los integrantes de la Comisión Promotora ante el Parlamento Vasco de una iniciativa legislativa popular de reforma de la Disposición adicional 1.ª CE (derechos históricos de los territorios forales) contra el acuerdo por el que la Mesa del Parlamento resolvió no admitirla a trámite.

La Mesa del Parlamento fundó su acuerdo en el artículo 2.e), por remisión del artículo 5, de la Ley vasca de iniciativa legislativa popular, que tipifica como causa de inadmisión para ese tipo de iniciativa el que la propuesta verse «sobre la iniciativa y procedimiento legislativo», entendiéndose, según puede colegirse de las alegaciones de su representación en el proceso constitucional, que la inadmitida en el caso versaba sobre la «iniciativa legislativa» en cuanto «no pretendía otra cosa que desembocar en una ley cuyo contenido exclusivo se contraería a vincular a la Cámara para que ésta ejerciera, a su vez, su iniciativa para la reforma constitucional» (Atd.10) ante el Congreso en una materia —la reforma constitucional— directamente vedada por la propia Constitución a la iniciativa legislativa popular.

La Sala no ve tacha que oponer al acuerdo de la Mesa. De su decisión, como en casi todos los otros supuestos ya vistos, interesa más que la resolución concreta del caso particular la doctrina más general de la que quiere partir o a la que pretende llegar para encuadrar la solución del recurso.

En lo que atañe a esta última, y por no dejar de referirla, aunque sea breve-

mente, el Tribunal entiende que la causa de inadmisión prevista en la Ley vasca —que la propuesta popular verse sobre la «iniciativa legislativa»— «sólo puede interpretarse en un sentido: que la iniciativa legislativa popular no puede tener por objeto el régimen regulador vigente de la iniciativa» y que «si la Constitución ha prohibido expresamente que la reforma constitucional pueda incoarse como consecuencia del ejercicio de una iniciativa popular, es evidente que servirse de ésta para provocar el ejercicio de una iniciativa parlamentaria, ésta sí legitimada por aquel precepto (art. 166 de la Constitución) para iniciar el proceso de reforma, supone contravenir la finalidad perseguida por el constituyente al prever la referida exclusión» (FJ 4.º).

La interpretación que la Sala hace de la causa de inadmisión prevista en la Ley vasca parece difícilmente discutible, aunque por sí sola habría sido insuficiente para desestimar el recurso, por cuanto la iniciativa popular inadmitida en el caso no pretendía en modo alguno establecer un nuevo «régimen regulador de esa iniciativa», modificativo y sustitutivo del vigente. De ahí la necesidad de fortalecer ese argumento con el refuerzo de que la prohibición constitucional de la iniciativa legislativa popular para la reforma constitucional es prohibición de la iniciativa popular «directa» ante el Congreso como de la iniciativa popular «indirecta» ante una Asamblea autonómica para que sea ésta la que formalmente ejerza la iniciativa ante el Congreso, una interpretación que, a su vez, sólo tropezaría con el escollo (que la Sala, sin embargo, parece haber preferido obviar calificando su conclusión de «evidente») de que nada obligaba al Parlamento Vasco a deliberar sobre la iniciativa popular una vez admitida, por ser su inclusión en el orden del día del Pleno decisión de mera oportunidad, ni mucho menos a asumirla por no ser su aprobación tampoco obligada.

Sea como fuere, la resolución del caso confirma otra vez la virtualidad del trámite de admisión como control del sistema de fuentes: aquí (como, pretendidamente en la STC 205/1990, aunque con mayor fundamento que entonces) nada menos que de la reforma constitucional. Y es en ese plano ya más general en el que (contribuyendo a precisar todavía más los presupuestos del control del sistema de fuentes factible en el trámite de admisión) se inscribe la parte posiblemente más relevante de la decisión del Tribunal: aquélla en la que la Sala diferencia el alcance de las potestades de la Mesa en el trámite de admisión según se trate de proposiciones de ley de iniciativa popular, como en el caso, o de proposiciones de ley de iniciativa parlamentaria.

A propósito de las primeras, la Sala insiste en la doctrina que ya había adelantado el ATC 428/1989 (*supra* III.1): el control de la Mesa es «de legalidad», «en función de un canon normativo, no político o de oportunidad», que, habida cuenta de que la iniciativa popular no es legalmente admisible con cualquier contenido, «deberá necesariamente atender a ese contenido» (FJ 2.º). Pero, en

cambio, para marcar bien el contraste y robustecer con él la conclusión que el Tribunal quiere dejar del todo clara, avanza además que «cuando se trate de proposiciones de ley respecto de las cuales el ordenamiento jurídico no ha establecido límites materiales (las parlamentarias), la actividad de calificación y admisión de la Mesa se limitará al control del cumplimiento de los requisitos formales y, en su caso, al examen liminar de su adecuación a Derecho, aunque sólo podrá acordar la inadmisión cuando la contradicción o la inconstitucionalidad sea evidente (STC 205/1990)» (FJ 2.º).

El contraste naturalmente no puede interpretarse en el sentido de que la inadecuación a derecho o inconstitucionalidad «evidente» determine la inadmisión de las proposiciones de ley parlamentarias y no en cambio de las proposiciones de ley de iniciativa popular: ¿Cuál podría ser el elemento diferenciador relevante? Lo que el contraste viene a resaltar es que en el trámite de admisión de proposiciones parlamentarias la Mesa puede, como en las proposiciones de iniciativa popular, examinar el contenido, pero únicamente (y ahí estriba la diferencia respecto de la popular) para verificar, dentro de los límites que impone un «examen liminar», que la proposición no es manifiestamente contraria a derecho o inconstitucional.

En la evolución de la jurisprudencia constitucional, este último criterio, claro en su formulación, es importante: hacia atrás porque se hace eco del reiteradamente mantenido desde la STC 205/1990 (*supra* II.2), que, establecido en esta decisión a propósito de la admisión de mociones no legislativas, se amplía ahora a la admisión de propuestas legislativas; hacia delante porque, según se verá a continuación, así como la Sala Segunda volverá a confirmarlo en la última decisión que al respecto ha dictado hasta la fecha, la Sala Primera, en cambio, no parece haberlo tenido mínimamente en cuenta poco más de un año después.

## B) *Iniciativa legislativa parlamentaria*

3. La STC (Sala Segunda) 95/1994 estima el recurso presentado por el Grupo Parlamentario Iniciativa per Catalunya del Parlamento Catalán contra la inadmisión por la Mesa de la Cámara de una proposición de ley para el fomento de la paz presentada por ese grupo.

La inadmisión se basó en que el contenido de la iniciativa no era propio de una propuesta legislativa, «pues recogía principios de impulso de la acción política y de gobierno y propuestas programáticas no susceptibles de desarrollo reglamentario y absolutamente carentes de elementos normativos u organizativos» (la Mesa admitió en cambio una proposición no de ley presentada simultáneamente por el mismo grupo sobre la misma materia) y «en la falta de

título competencial explícito y suficiente en el que apoyar la iniciativa legislativa» [Atd. 2.d)].

El Tribunal rechaza el primer motivo porque: «En el Reglamento del Parlamento de Cataluña “no existen límites definidores de una materia que sea propia de la ley” (FJ 4.º) y entiende que no concurren en el segundo las condiciones que habrían sido necesarias para aceptarlo por cuanto la incompetencia no era “manifiesta y evidente”» (FJ 5.º).

Pero, al igual que en otras decisiones ya comentadas, más que la resolución del caso concreto, que no obstante debe mantenerse siempre como referente, son las consideraciones de alcance más general en las que el Tribunal apoya su fundamentación las que revisten especial interés.

A propósito del primer motivo de inadmisión —la inadecuación del contenido de la proposición al que es propio de la ley— esgrimido por la Mesa del Parlamento de Cataluña, la Sala afirma que «excepto en aquellos casos en que constitucional o estatutariamente se hubiere conferido expresamente competencia exclusiva a otros órganos no legislativos la Mesa no puede inadmitir una proposición de ley porque la materia a regular no sea propia de esta forma jurídico-normativa» (FJ 4.º) (6).

La regla cobra importancia por lo que prohíbe desde luego. Impide la inadmisión de iniciativas legislativas que, dictadas por la mera oportunidad política, tengan, sin embargo, un contenido escasamente normativo en buena técnica. Pero, en último término, se viene a rechazar un concepto material de ley que la propia Sala, por si pudiera quedar alguna duda, expresamente descarta al decir en otro pasaje posterior de su Sentencia que «la ley se define por su forma y no por relación a la materia» (FJ 5.º).

Pero también puede esa regla dar algún juego por lo que parece salvar: la posibilidad de inadmitir una proposición de ley cuando invada materias en las que «constitucional o estatutariamente se hubiere conferido expresamente competencia exclusiva a otros órganos no legislativos». A nivel estatal, no hay

---

(6) La Sala hace preceder esa consideración de otra todavía más general y posiblemente innecesaria al menos en su primera parte. Con arreglo a ella, «en aquellos supuestos en los que la función de control de la Mesa se extiende a la atribución de una calificación distinta de la conferida por sus promotores es porque las calificaciones posibles (y la correspondiente tramitación) se definen en atención a criterios materiales» (FJ 4.º). En ese sentido, la Sala ejemplifica con interpelaciones y preguntas, «que se diferencian entre sí por razón de su contenido» —en la STC 225/1992 (*supra* II.5), a la que, sin embargo, no se hace referencia, la Sala Primera ya había tenido ocasión de pronunciarse sobre la calificación de las interpelaciones— y con las proposiciones de ley de iniciativa popular, sobre la que también se había pronunciado el Tribunal, la Sala Primera en el ATC 428/1989 (*supra* III.1) y la propia Sala Segunda en la STC 76/1994 (*supra* III.2), resoluciones a las que, sin embargo, tampoco se alude.

reserva de reglamento a favor del Gobierno, como el Tribunal ha venido a señalar (SSTC 5/1981, FJ 21; 18/1982, FJ 3.º), pero en las Comunidades Autónomas sí cabría hablar de materias conferidas a la «competencia exclusiva de órganos no legislativos» de tener que entender que las competencias estatutarias de ejecución sólo comprenden la potestad reglamentaria, como el propio Tribunal parece venir sosteniendo últimamente (7). Por otro lado, a nivel estatal, los Reglamentos parlamentarios del Congreso y del Senado son aprobados por cada Cámara y no por el «órgano legislativo», que son las Cortes Generales (art. 66.2 CE), y en las Comunidades Autónomas aunque el órgano que legisla y el que aprueba el Reglamento parlamentario sea materialmente el mismo al ser monocamerales las Asambleas, lo cierto es que cuando cada Asamblea aprueba su Reglamento no lo hace en el ejercicio de la función legislativa, que es precisamente la que, sin embargo, le da carácter «legislativo» al órgano (8). Podría mostrarse ahí en plenitud la potencialidad del trámite de admisión como control y garantía del sistema de fuentes.

De la argumentación del Tribunal para rechazar el segundo motivo de inadmisión —la falta de título competencial suficiente— expuesto por la Mesa del Parlamento de Cataluña, tiene también particular interés lo que el Tribunal, al entender incorrectamente acordada la inadmisión por no ser la incompetencia «clara y terminante», no tiene inconveniente en aceptar: la inadmisión cuando la incompetencia sí sea «clara y terminante»; la «inadmisión sólo sería posible en el caso de que la incompetencia material resultase indiscutible» (FJ 5.º). El Tribunal no pone reparos, pues, a que la Mesa pueda en el trámite de admisión examinar el contenido de las proposiciones de ley parlamentarias. Únicamente limita su alcance y sus consecuencias: si se trata «de una proposición contraria a la Constitución o ajena a las competencias atribuidas al ordenamiento en cuyo seno pretende integrarse», la Mesa «sólo podría acordar la inadmisión cuando la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes» (FJ 4.º); en definitiva, «un control material como

---

(7) STC 360/1993, FJ 4.º. Aunque la jurisprudencia al respecto no es enteramente uniforme. Inicialmente, la STC 35/1982 había venido a establecer que «los límites competenciales de la Comunidad Autónoma hacen referencia al contenido de las disposiciones, no a su forma», (FJ.2.º), por lo que competencia de ejecución no tendría por qué ser, constitucionalmente, sinónimo de potestad reglamentaria. De hecho, no son del todo infrecuentes leyes autonómicas dictadas en uso de competencias de ejecución. Véase un análisis detenido de la jurisprudencia y de esas leyes en R. JIMÉNEZ ASENSIO: *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 147, 159, 165 y 261-262.

(8) Resultan de interés al respecto las observaciones de R. DICKMANN: «L'esercizio dell'iniziativa legislativa», *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1995/1, págs. 12-13, sobre la justificación, por referencia al sistema italiano, de la inadmisibilidad de proyectos de ley que invadan la esfera de la competencia reglamentaria de los órganos parlamentarios.

el verificado por la Mesa sólo sería posible si resultara evidente que la inconstitucionalidad —material o competencial— de la proposición» (FJ 5.º).

Con este pronunciamiento, la Sala Segunda confirma la tendencia del Tribunal a ampliar a todos los procedimientos la doctrina, establecida en la STC 205/1990 (*supra* II.2), que la Sala expresamente cita, a propósito de las mociones, sobre la inadmisión por antijuridicidad o inconstitucionalidad manifiesta. Dentro del procedimiento legislativo, la habían extendido a las proposiciones de ley de iniciativa popular el ATC 428/1989 (*supra* III.1) y la STC 76/1994 (*supra* III.2), que, además había anticipado ya, según se dejó indicado, lo que ahora se declara (resaltando todavía más la virtualidad del trámite de admisión como control y garantía del sistema de fuentes) con toda nitidez.

4. Sin embargo, poco más de un año después, en la STC 124/1995, la Sala Primera, ante un supuesto en el que la aplicación de la doctrina establecida por la Sala Segunda en la STC 95/1994 sobre la admisión de proposiciones de ley parlamentarias resultaba obligada por tratarse de un supuesto muy similar al que ésta había resuelto, acoge de ella sólo una parte como si fuera el todo y llega a una conclusión opuesta.

La STC 124/1995 estima el recurso interpuesto por el portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Asamblea Regional de Murcia contra la inadmisión a trámite de una proposición de ley presentada por ese grupo para la reforma de la Ley de Régimen Local de la Región de Murcia.

La inadmisión fue inicialmente acordada por la Mesa de la Asamblea «con apoyo en los siguientes extremos: *i*) introducir una nueva entidad de carácter local cuyos órganos de gobierno se separan del sistema de elección establecido en la Ley de Bases de Régimen Local, *ii*) quebrantar la autonomía municipal, y *iii*) por adolecer de claras deficiencias desde el punto de vista de la técnica legislativa» [Atd. 2.b)]. Resolviendo la solicitud de reconsideración deducida por ese grupo, la Mesa, además de insistir en esos motivos, señaló que «la inadmisión era procedente por ser la proposición de ley presentada manifiestamente inconstitucional» [Atd. 2.c)].

El Tribunal limita su juicio a las dos primeras causas de inadmisión refundidas en la inconstitucionalidad por vicio de incompetencia y nada dice de la inadmisión por razones de técnica legislativa, aunque no habría sido inútil en la medida en que no era reconducible como las otras dos a la inconstitucionalidad, ya que, como es doctrina reiterada por el propio Tribunal, las razones de técnica legislativa no son razones de constitucionalidad («porque el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» SSTC 109/1987, FJ 3.º, 226/1993, FJ 4.º, 341/1993, FJ 2.º). Y, ante la inadmisión por razones de in-

constitucionalidad, que la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia había calificado de manifiesta, afirma la Sala taxativamente y sin matización alguna que «la Mesa extralimitó sus funciones reglamentarias de calificación y admisión a trámite de documentos parlamentarios que, cuando de proposiciones de ley de origen parlamentario se trata, se circunscriben exclusivamente, y por la naturaleza de éstas, a la mera comprobación del cumplimiento de aquellas exigencias formales» (FJ 4.º).

La Sala cita en sus fundamentos la STC 76/1994, de la que recuerda que, excepcionalmente, entendió posibles controles de contenido de las proposiciones de ley de iniciativa popular por venir legalmente establecidas causas materiales de inadmisión y la STC 95/1994, de la que recuerda que justificó el examen material de las interpelaciones para diferenciarlas de las preguntas. Ciertamente, ambas Sentencias dijeron lo uno y lo otro. Pero, como hubo ocasión de ver, también dijeron, y eso, sin embargo, no lo recuerda la Sala Primera, que, tratándose de proposiciones de ley parlamentaria cabía inadmitir por causa de inconstitucionalidad (incluida la inconstitucionalidad por incompetencia) a condición de que la inconstitucionalidad fuera «manifiesta».

Lo dijo, en efecto, la Sala Segunda en la STC 76/1994 (*supra* III.2), en un caso en el que se trataba de la inadmisión de una proposición de ley de iniciativa popular al destacar las diferencias entre éstas y las proposiciones de ley parlamentarias y, sobre todo, lo dijo en la STC 95/1994 (*supra* III.3) en un caso en el que se trataba de la inadmisión de una proposición de ley parlamentaria. Cita textual de la STC 95/1994 (se refirió anteriormente, pero se vuelve a recordar ahora): «La inadmisión sólo sería posible en el caso de que la incompetencia material resultase indiscutible»; la Mesa «sólo podría acordar la inadmisión cuando la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes».

Ahora, en cambio, pese a que el acuerdo de inadmisión de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia calificó la inconstitucionalidad apreciada en la proposición de «manifiesta», la Sala Primera del Tribunal no hace ninguna consideración sobre ese carácter manifiesto y se limita a afirmar, sin fleco alguno, que «habiéndose constatado que la Mesa de la Cámara inadmitió la referida proposición de ley mediante un pretendido juicio de constitucionalidad acerca de sus contenidos, cuando la misma cumplía todas las formalidades reglamentariamente establecidas, la presente demanda de amparo debe ser estimada» (FJ 4.º). Que la inconstitucionalidad fuera «manifiesta» o no deviene irrelevante; lo que hace inaceptable la inadmisión es que se haya basado en la inconstitucionalidad a secas («manifiesta» o no) de la proposición.

No le faltan razones a la Sala Primera para fundamentar la interpretación que hace del alcance de la potestades de admisión de la Mesa cuando de pro-

posiciones de ley se trata (9): la existencia del trámite de la toma en consideración por parte del Pleno como condición ulterior de procedibilidad y la sucesión de fases posteriores del procedimiento legislativo para depurar posibles vicios, por un lado, y la posibilidad de controlar *ex post facto* la constitucionalidad de las leyes mediante su impugnación ante el propio Tribunal, del otro: «aun en la hipótesis de que la proposición de ley recayese sobre una materia respecto de la cual aquella Comunidad Autónoma careciese de competencia, correspondería al Pleno de la Cámara rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir, pese a ello, su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo. Más aún: para el caso de que la proposición de ley eventualmente inconstitucional alcanzase la forma definitiva de ley y perdurasen esos eventuales vicios de inconstitucionalidad, sólo a este Tribunal, cuando los sujetos legitimados para ello así lo demandasen, correspondería pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de esa futura ley» (FJ 4.º).

Pero no es sobre esas razones sobre lo que aquí se quiere hacer hincapié, sino sobre la «sorpresa» que esta decisión de la Sala Primera causa cuando se la pone al lado de la ya citada STC 95/1994 dictada por la Sala Segunda: la

---

(9) Pude exponer algunas razones coincidentes con las que ahora parece barajar el Tribunal y para alcanzar una conclusión no muy distinta en el trabajo «Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, págs. 41-42 y 115. Posteriormente, se ha mostrado partidario de un control limitado en el trámite de admisión de las iniciativas legislativas, sobre la base fundamentalmente de la existencia del trámite de toma en consideración y de la jurisdicción constitucional, F. PAU VALL: «La admisibilidad de las proposiciones de ley y otras iniciativas parlamentarias en relación con la vulneración del derecho de participación política», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 26, 1992, págs. 24-25. Por el contrario, parece preferir un control de fondo «siempre que se aplique estrictamente», sobre la base del artículo 9.1 CE, que establece el deber de sujeción a la Constitución del resto del ordenamiento jurídico de todos los poderes públicos, P. Díez LAGO: «Algunas consideraciones sobre técnica legislativa en sede parlamentaria», en J. M. CORONA FERRERO, F. PAU VALL, J. TUDELA ARANDA (coords.): *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, Asociación de Letrados de Parlamentos, 1994, pág. 228. Últimamente, ha vuelto sobre el tema E. MANCISIDOR ARTARAZ («Influencia en la calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en AA. VV.: *Jornadas de debate sobre la reforma de los Reglamentos Parlamentarios*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1996, págs. 283-291) para señalar la «paradoja» de que la inconstitucionalidad sea relevante en la admisión de las iniciativas de control y no en las legislativas. La «paradoja» puede superarse pensando que las disposiciones legislativas están sometidas a un control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional, a través del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad, al que los actos de control no legislativos son, sin embargo, inmunes. A ello habría que añadir que en el ámbito de las Comunidades Autónomas no sería posible tampoco frente a actos de control la vía del conflicto de atribuciones.

Mesa puede inadmitir proposiciones de ley parlamentarias por causa de inconstitucionalidad cuando ésta sea manifiesta (criterio de la Sala Segunda en la STC 95/1994); la Mesa no puede inadmitir proposiciones de ley parlamentarias por causa de inconstitucionalidad en ningún caso, ni siquiera aun cuando sea manifiesta (criterio de la Sala Primera en la STC 124/1995).

La decisión de la Sala Primera habrá sorprendido particularmente en la Asamblea Regional de Murcia. Así cabe pensarlo porque la interpretación que ahora hace la Sala Primera arranca del artículo 31 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, que es, como ya hubo ocasión de apuntar, el precepto que refiere genéricamente y no por relación a ningún tipo de iniciativa en particular la potestad de la Mesa para calificar y admitir a trámite. Pues bien, ese mismo precepto es el que había llevado a la Secc. 2.<sup>a</sup> de la propia Sala Primera, en el ATC 155/1993 (*supra* II.3), a entender que la inadmisión por la Mesa de esa Asamblea de una moción por afectar a materia de competencia estatal «contaba con legitimación reglamentaria».

Los motivos para la «sorpresa» no terminan, sin embargo, ahí porque, según se vió, en el ATC 155/1993, la Sala Primera, interpretando el citado artículo 31 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, que, en el trámite de admisión, obliga a la Mesa a oír a la Junta de Portavoces cuando «se trate de temas cuyo tenor suscite dudas sobre la competencia de la Asamblea para conocer de ellos», había aceptado que por «competencia de la Asamblea» podía entenderse «competencia de la Comunidad Autónoma» para inadmitir iniciativas que la cedieran. Sin embargo, en la STC 124/1995 que ahora se comenta, la Sala, como si no hubiese mantenido nunca esa interpretación (el ATC 155/1993 no aparece citado) dice rotundamente: «“Competencia de la Asamblea” es un concepto que no puede identificarse con el de las competencias legislativas que constitucional y estatutariamente puedan corresponder a la Comunidad Autónoma, como, sin embargo, se argumenta. En efecto, la Mesa, en tanto que órgano de administración y gobierno de la Cámara, puede conocer del contenido de un documento presentado ante la Asamblea para determinar si lo en él interesado es de su “competencia” o si, por el contrario, lo es de la de otro órgano constitucional, autonómico o administrativo, acordando, en su caso, su inadmisión. Pero, en modo alguno, puede deducirse de ello que la Mesa esté reglamentariamente habilitada para realizar un juicio de inconstitucionalidad acerca de si una proposición de ley promovida por un Grupo Parlamentario puede exceder o no del ámbito de las “competencias legislativas” de las CC. AA.» (FJ 4.º).

La cláusula reglamentaria cambia, pues, radicalmente de sentido: cabe la inadmisión cuando la iniciativa verse sobre asuntos que no sean de la competencia de la Asamblea frente a otros órganos, pero no cuando la competencia en juego sea de la Comunidad Autónoma. La interpretación se comprende peor

que la mantenida anteriormente en el ATC 155/1993 y que conducía a un resultado razonable: la Asamblea no puede ocuparse de asuntos de los que la Comunidad Autónoma no puede ocuparse (10). Pero, sea como fuere, lo que aquí quiere subrayarse es el giro que da la Sala respecto de la jurisprudencia anterior: giro acerca del alcance del juicio de admisión de proposiciones de ley parlamentarias; giro, en particular, acerca, del sentido de las previsiones del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.

Aunque la jurisprudencia sobre calificación y admisión empieza ya a adquirir volumen, no es todavía tan considerable como para que de fluctuaciones de este tipo se hagan prescindiendo de las formas prescritas para que puedan tener lugar. El artículo 13 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que «cuando una Sala considere necesario apartarse en cualquier punto de la doctrina constitucional precedente sentada por el Tribunal, la cuestión se someterá a la decisión del Pleno». Esta vía, tiene dicho el propio Tribunal, permite «el cambio de criterios en todo caso razonado» (ATC 785/1985, FJ 1.º). Se ha utilizado ya en algún supuesto (11) y seguramente habría sido el camino a seguir si la Sala Primera estimaba necesario que el Tribunal se apartase de la doctrina precedente (12) sobre el alcance del juicio de admisión de las iniciativas parla-

(10) Acaso se comprenda peor porque sea más compleja, pero también quizá porque no aparece formulada con demasiada claridad, pues si la Mesa puede comprobar si lo que se interesa de la Asamblea es de la competencia de «otro órgano constitucional, autonómico o administrativo», en este enunciado entrarían los del Estado (qué sentido tendría de otro modo la mención de los órganos constitucionales) y los de otras Comunidades, de forma que por esa puerta entraría lo que se quiere hacer salir con la nueva doctrina.

(11) Así, en el recurso de amparo 831/1988, la Sala Primera, estimando necesario apartarse de la doctrina sentada por la Sala Segunda en la STC 22/1984 sobre la exigencia de una segunda resolución judicial específica para proceder al desalojo y derribo de viviendas expropiadas por un acto administrativo (que lleva anejo el desalojo) declarado conforme a Derecho por Sentencia judicial firme, acordó, de conformidad con el artículo 13 de la Ley Orgánica del Tribunal, someter la cuestión a decisión del Pleno, que, en STC 160/1991, resolvió apartarse de la doctrina de la STC 22/1984.

(12) El uso de la vía del artículo 13 no es, sin embargo, doctrinalmente pacífico cuando se trata de que una Sala se aparte de lo dicho anteriormente por otra Sala aunque, como se apunta en la nota anterior, así la haya empleado ya el Tribunal. Lo considera innecesario, porque, a su juicio, las Salas no sientan doctrina (sólo el Pleno la fija), J. M.ª SANTOS VILANDE: («Doctrina» y jurisprudencia del Tribunal Constitucional: su eficacia respecto de los tribunales ordinarios», en *Revista de Derecho Procesal*, 1995/1, págs. 188-189 y 192-193) quien, distintamente, entiende que la vía para poner fin a contradicciones entre las Salas del Tribunal sería la del artículo 10.k) de la Ley Orgánica del Tribunal, que permite al Pleno, a propuesta del presidente o de tres magistrados, recabar para sí el conocimiento de asuntos que sean competencias de las Salas. El mismo autor ha vuelto sobre ello en *Doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional: su eficacia respecto de los Tribunales ordinarios*, Comares, Granada, 1995, págs. 19-21.

mentarias y más concretamente de las proposiciones de ley, y, aún todavía de forma más en particular, sobre del alcance de las normas que lo disciplinan en la Asamblea Regional de Murcia. Sea como fuere, no parece dudoso que, al igual que se puso de manifiesto a propósito de la admisión de mociones ante el contraste entre la STC 205/1990 y la STC 41/1995, también en el curso de la admisión de proposiciones de ley parlamentarias la clara divergencia entre la STC 95/1994 y la STC 124/1995 obliga a concluir que la jurisprudencia constitucional sobre el trámite de admisión en su estado actual necesita ser depurada y clarificada.

### C) *Enmiendas*

5. Se abre este último grupo con la que cronológicamente sería, sin embargo, la primera decisión sobre el alcance del trámite parlamentario de admisión. Se trata de la STC 99/1987, dictada por el Pleno con ocasión del recurso de inconstitucionalidad promovido por cincuenta y tres diputados del Congreso contra varios preceptos de la Ley de medidas para la reforma de la función pública.

Se quejaron los recurrentes (aunque los motivos principales de su demanda fueron otros) de que en el Senado se habían calificado como enmiendas parciales al proyecto de la citada ley escritos presentados con ese carácter que, por su alcance (añadían tres disposiciones adicionales: una por transformación de la Disposición transitoria tercera y las otras dos nuevas), debieron, sin embargo, haber sido calificados como proposiciones de ley independientes y separadas del Proyecto [Atd. 2.a)].

El Pleno, desestimando el motivo impugnatorio, estableció dos reglas sobre el trámite de admisión.

Una primera de carácter general, perfectamente válida para cualquier procedimiento: «La calificación de los escritos y documentos parlamentarios por los órganos rectores de las Cámaras sólo podría alterar la que el propio autor del escrito o documento haya hecho cuando efectivamente pueda apoyar esta rectificación en algún precepto reglamentario» [FJ 1.º.b)]. Esta primera regla es, me parece, difícilmente impugnable, por cuanto el derecho a que se proceda de diputados y grupos no comprende el derecho al procedimiento que se pretenda, sino únicamente el derecho al procedimiento reglamentariamente adecuado, de modo que, por eso mismo, cuando nada en el Reglamento parlamentario indique que el propuesto por el autor del escrito a tramitar no es el procedimiento adecuado no habrá posibilidad de seleccionar otro en su lugar.

Pero a esa primera regla general, añade el Tribunal otra (aunque en la fun-

damentación de la Sentencia aparece antes) específica para la admisión de enmiendas en el procedimiento legislativo: «No existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación entre enmienda y proposición de ley. Ni por su objeto ni por su contenido hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas» (FJ 1.º.b)]. Esta segunda regla que, como he pretendido argumentar en otro lugar (13), no es tan incontestable como la anterior (la mayor rigidez del régimen de legitimación y procedimiento de las proposiciones de ley se volatilizaría si fuesen intercambiables con las enmiendas), implicaba que el contenido de la enmienda, más precisamente su conexión y congruencia con el Proyecto enmendado (pues de su falta se quejaba la demanda) no podía determinar la inadmisión.

6. Tres años más tarde, la STC 23/1990, por la que la Sala Primera desestima el recurso de once diputados de las Cortes Valencianas contra la inadmisión de una enmienda a la totalidad de texto alternativo al Proyecto de Reforma del artículo 12.2 (barrera electoral) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, parece querer, aun sin decirlo expresamente, apartarse de esa última regla sobre la calificación y admisión de las enmiendas.

En el caso, la inadmisión de la enmienda se había fundado en la «falta de congruencia y adecuación» de la enmienda (que, además de proponer una redacción alternativa para el precepto estatutario que el Proyecto quería reformar, pretendía ampliar la reforma a otros cinco artículos) con el texto enmendado, así como en el dato de que la admisión supondría eludir el régimen de legitimación para iniciar el procedimiento de reforma estatutaria, más rígido que el de las enmiendas [Atd. 3.b)].

La Sala, en primer término, no ve inconveniente en que la inadmisión de la enmienda se haya basado en su falta de congruencia con el Proyecto, pese a que la congruencia no está expresamente requerida por el Reglamento de las Cortes Valencianas. Ello es así porque para la Sala el que las enmiendas «versen sobre la materia a la que se refiere el proyecto de ley que tratan de modificar» es una exigencia que «se deduce lógicamente del carácter “alternativo” de las propuestas» (FJ 5.º).

El cambio respecto de la doctrina sentada por el Pleno del Tribunal en la STC 99/1987 de que «ni por su objeto, ni por su contenido hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas» (regla ciertamente deducida por el Tribunal de la letra de los Reglamentos del

---

(13) A. ARCE JANÁRIZ: «El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, 1994, págs. 156-164.

Congreso y del Senado pero que igualmente podría haber mantenido en relación con el Reglamento de las Cortes Valencianas, cuya regulación del derecho de enmienda coincidía sustancialmente con la del Reglamento del Congreso) es manifiesto. Seguramente, no es un «vuelco» tan brusco como el dado a propósito de la admisión a trámite de las proposiciones de ley parlamentarias en la STC 124/1995 (*supra* III.4). Pero el cambio es a pesar de eso, innegable. Con arreglo al nuevo criterio de la Sala, al despachar la admisión de las enmiendas la Mesa puede (y debe, si la congruencia con el texto enmendado es una inferencia lógica) verificar no sólo el cumplimiento de los requisitos formales establecidos reglamentariamente, sino además, su homogeneidad material con el texto enmendado como condición impuesta por la propia naturaleza subordinada y dependiente de ese tipo de iniciativas.

La propia Sala permite concretar el alcance de esa exigencia de homogeneidad de la enmienda con el texto enmendado y con ello del alcance del control que en el trámite de admisión puede ejercerse. La Sala, en efecto, considera que, en la medida en que la enmienda inadmitida por las Cortes Valencianas, «no se limita al precepto estatutario *objeto* (la cursiva es nuestra) del Proyecto de reforma», «se desvirtúa lo que es una auténtica enmienda» (FJ 5.º). La «materia» que ha de ser común a la enmienda y al texto enmendado no aparece pues entendida como el sector del ordenamiento o de la realidad en la que se inscriba la regulación del proyecto, sino, más precisamente, como el *objeto* que dentro de ese sector pretenda regularse. En el caso, la enmienda, al igual que el proyecto enmendado, pretendía la reforma del Estatuto. Pero eso no fue suficiente para que fuese admitida en las Cortes Valencianas y no impidió que el Tribunal no viera en la inadmisión vicio de inconstitucionalidad. Para ser admisible la enmienda, no bastaba con que versase sobre la reforma, cualquier reforma del Estatuto; tenía que versar específicamente sobre la reforma planteada en el proyecto.

Pero también se aparta la Sala del criterio del Pleno en la STC 99/1987 de que «no hay delimitación material entre enmienda y proposición de ley (criterio apoyado por el Tribunal en la Constitución y en los Reglamentos del Congreso y el Senado, pero que no habría quedado desmentido ni por la letra del Estatuto de la Comunidad Valenciana ni por la del Reglamento de sus Cortes), cuando, tras constatar que la enmienda de los diputados valencianos no se limitaba al precepto objeto del Proyecto de reforma, concluye que con ello se convierte el escrito en el que se contiene en *otro proyecto* (la cursiva es nuestra) de modificación del Estatuto de mucha mayor envergadura» (FJ 5.º). De ese modo, pues, también la Mesa puede en el trámite de admisión de enmiendas verificar si por su contenido (por desbordar en realidad el objeto del texto enmendado, aun versando sobre la misma materia que él) los escritos

presentados como enmiendas son propuestas que deben ser tratadas independientemente por el procedimiento de las proposiciones de ley.

No termina ahí, con todo, el interés de esta decisión para el trámite parlamentario de admisión. La Mesa hace suyo también el fundamento de la Mesa de las Cortes Valencianas de que la admisión de la enmienda habría supuesto dar trámite a «una iniciativa de reforma del Estatuto sin los requisitos de legitimación precisos para ello, establecidos en el artículo 6.1 de dicho Estatuto autonómico» (FJ 5.º): la enmienda había sido suscrita por once diputados y para la iniciativa de reforma habrían sido precisos quince. El argumento es irreprochable. Pero su mayor valor estriba probablemente en que, aceptándolo, se acepta también nuevamente que la Mesa, en el trámite de admisión puede controlar y garantizar la observancia del sistema de fuentes del ordenamiento. En el caso, el control consistió en asegurar que la reforma del Estatuto no se hiciera por un procedimiento distinto del establecido por él mismo.

7. También en el campo de las enmiendas es de destacar el ATC (Sala Primera) 275/1993 que inadmite el recurso de amparo interpuesto por los componentes del grupo Parlamentario de Izquierda Unida de la Junta General del Principado de Asturias contra la inadmisión de las enmiendas que ese Grupo presentó a la Proposición de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía para Asturias que se aprobaría como Ley Orgánica 1/1994.

La inadmisión vino determinada por dos motivos: 1) en conjunto las enmiendas, aunque formuladas en escritos separados, suponían una enmienda a la totalidad, ya que, circunscrita la proposición a la reforma del Estatuto para incorporar las competencias transferidas por la Ley Orgánica 9/1992, las enmiendas, además de dar una redacción alternativa a los preceptos de la proposición, añadían otros nuevos referidos no a competencias sino a organización institucional y territorial, volviendo a cuestionar de esa forma el marco general de la proposición, lo que, sin embargo, una vez tomada en consideración la proposición no es factible a tenor del artículo 151.6 del Reglamento de la Cámara, que, después de la toma en consideración, únicamente permite enmiendas parciales con exclusión de las de totalidad, y 2) con el conjunto de las enmiendas se intenta *de facto* una entera reforma estatutaria sin satisfacer el requisito de legitimación (una cuarta parte de los miembros de la Junta General) requerido al efecto por el artículo 56 del Estatuto de Autonomía (Atd. 2).

Este último motivo de inadmisión venía a reproducir el que en el caso resuelto por la STC 23/1990 (*supra* III.6) había opuesto la Mesa de las Cortes Valencianas a la tramitación de una enmienda de texto alternativo a un proyecto de reforma estatutaria. Así lo recordó la propia decisión de inadmisión adoptada en la Junta General del Principado de Asturias y así lo señaló también

el Tribunal al insistir en que esa interpretación «en forma alguna puede considerarse irrazonada o atentatoria de derechos fundamentales» (FJ 2.º).

Más novedoso resulta, en cambio, el primer motivo de inadmisión basado en que las enmiendas, aunque cada una aisladamente considerada no mereciera esa calificación, constituían en conjunto una enmienda a la totalidad por cuanto se volvía con ellas a cuestionar el marco de la proposición fijado en el debate de totalidad. Pero, en realidad, ese motivo no dejaba de ser sino una concreción más del concepto material de enmienda que, rompiendo con la definición formal que previamente había barajado el Pleno en la STC 99/1987 (*supra* III.5), acoge, según acaba de verse, la STC 23/1990: aceptados con la toma en consideración los principios de la proposición, las enmiendas posteriores deben ser materialmente homogéneas y congruentes con la proposición sin volver a cuestionar tales principios.

Con todo, el alcance de la resolución del Tribunal no es general, por cuanto no en todas las Asambleas están excluidas después de la toma en consideración las enmiendas a la totalidad de texto alternativo a proposiciones de ley. En realidad, además del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, únicamente los del Parlamento de Cataluña (art. 107.5), del Parlamento Foral de Navarra (art. 145.5), de Andalucía (art. 124.6) y del País Vasco (art. 105.5) precisan que las enmiendas o sólo pueden ser «al articulado» (Asturias, Andalucía y País Vasco) o «no podrán ser a la totalidad» (Cataluña, Navarra). Por el contrario, el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 154.4) indica que aunque las enmiendas «no podrán ser a la totalidad excepto cuando propongan un texto alternativo» y los Reglamentos del Congreso (art. 126.5) de las Cortes de Aragón (art. 140.2), de Valencia (art. 119.6) y de Castilla y León (art. 121.4), de los Parlamentos de Baleares (art. 126.4) y de Canarias (art. 124.5) y de la Asamblea de Madrid (art. 117.5) prohíben únicamente las enmiendas de totalidad de devolución, pero no expresamente las de texto alternativo (14). Habría, sin embargo, que plantearse si la posibilidad de enmiendas a la totalidad de texto alternativo se compadece con la función del debate de toma en consideración como debate de totalidad, cuya superación no parece que pueda tener otra implicación que la de que la Cámara acepta el marco y los principios de la proposición de que se trate.

---

(14) El Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria (art. 117.5) establece que no son admisibles «enmiendas a la totalidad o que postulen su devolución». Siendo de totalidad también las de texto alternativo (art. 106.3), que, sin embargo, no postulan la devolución, cabría entender que tampoco son admisibles. No dicen qué tipo de enmienda es la que procede los Reglamentos del Parlamento de Galicia (art. 123.4), de la Asamblea de Extremadura (art. 121.5) y de la Diputación General de La Rioja (art. 92.4).

8. La cuarta y última resolución a consignar en relación con el trámite de admisión de enmiendas es la STC (Sala Segunda) 118/1995, que estima el recurso del Grupo Parlamentario Popular en las Cortes Valencianas contra la inadmisión de algunas enmiendas de ese grupo al Proyecto de Ley de Presupuestos para 1993.

La razón de la estimación del recurso reduce el alcance de la resolución del Tribunal, que concede el amparo únicamente por apreciar arbitrariedad en la inadmisión al haber sido admitidas otras enmiendas iguales y ser su contenido similar al de preceptos del proyecto enmendado.

No obstante, la decisión no deja de tener algún relieve. En primer término, porque declara que no puede establecerse «un criterio selectivo de admisión que resulte arbitrario, desigual» (FJ 4.º), prohibición válida no sólo para la admisión de enmiendas ni tampoco únicamente para las Cortes Valencianas, sino para la admisión de toda clase de iniciativas y en cualquier Asamblea al darle el Tribunal fundamento en el derecho fundamental del artículo 23.2 CE. Pero, además, la decisión cobra interés porque, aunque termine por señalar que no son cuestiones que afecten al derecho tutelable en amparo, incide en dos aspectos del régimen de enmiendas al proyecto de ley de presupuestos: enmiendas de «gasto cero» y enmiendas que supongan aumento de ingresos.

De las enmiendas de «gasto cero», de programación diferida del gasto público, referidas a ejercicios presupuestarios futuros, el Tribunal señala que su admisión o inadmisión (al parecer, en las Cortes Valencianas se admitieron unas y se rechazaron otras) es una «decisión de carácter puramente parlamentario que no constituye, en sí misma, lesión alguna de derechos fundamentales» (FJ 4.º). No, de acuerdo, lesión de derecho fundamental, pero sí posible lesión de la anualidad de la Ley de Presupuestos (ajena en todo caso al ámbito del recurso de amparo), que es un principio que, aunque con modulaciones derivadas de la constante expansión de la actividad financiera de los entes públicos (15), continúa en lo esencial vigente. Políticamente puede querer vérsese algún sentido a este tipo de enmienda; en técnica legislativa, ninguno: el legislador *presente* no puede vincular al legislador *futuro* (16); bastará con que la Ley de Presupuestos a la que se haya diferido el gasto no consigne el crédito para que éste no sea finalmente efectivo.

En relación con las enmiendas de incremento de ingresos, el Tribunal considera «sostenible» (FJ 2.º) la interpretación que llevó a la Mesa de las Cortes Valencianas a entender que, una vez fijadas las cuantías globales del presu-

(15) J. MARTÍN QUERALT, C. LOZANO SERRANO, G. CASADO OLLERO, J. M. TEJERIZO LÓPEZ: *Curso de Derecho financiero y tributario*, 6.ª ed., Tecnos, Madrid, 1995, págs. 655-656.

(16) I. DE OTTO: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, pág. 85.

puesto en el debate de totalidad (que el art. 121.1 del entonces vigente Reglamento de las Cortes Valencianas hacía preceptivo), quedaba justificada la inadmisión por la Mesa de la Comisión, directamente y sin necesidad de pedir el pronunciamiento del Consejo de Gobierno sobre su conformidad o disconformidad, de enmiendas que aumentaban los ingresos y que por ello afectaban a las cifras globales del estado de ingresos.

La interpretación es sin duda «sostenible» y razonable. Primero, porque ninguna disposición reglamentaria hacía necesaria la consulta al Consejo de Gobierno, frente a lo que para las enmiendas que supongan minoración de ingresos requería el artículo 120.4 del Reglamento de las Cortes Valencianas, que, en efecto, establecía como condición de procedibilidad para ese tipo de enmiendas la conformidad del Consejo de Gobierno. Segundo, porque, afectando a las cuantías globales de los estados de ingresos, esas enmiendas serían de totalidad y como tal planteables antes de ese debate para ser discutidas en él. El propio Tribunal señala que «la facultad para proponer ese tipo de enmiendas existe, cuando menos en el debate de totalidad» (FJ 3.º) y coherentemente, la reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas de 1994 ha venido a establecer que «no podrán admitirse, salvo como enmiendas a la totalidad, aquéllas que pretendan un incremento del estado de ingresos».

Pero lo que esa interpretación evidencia además es la escasa justificación procedimental (17) de la exigencia (que no es exclusiva del Reglamento de las Cortes Valencianas, sino que por el contrario, es común a las demás Cámaras) de la conformidad del Consejo de Gobierno para que puedan tramitarse enmiendas que supongan minoración de ingresos. Parece claro, en efecto, que si las enmiendas que proponen incremento de ingresos son, según acaba de verse, calificables de enmiendas a la totalidad porque afectan a la cuantía global de los presupuestos, las enmiendas que propongan disminuirlos habrán de merecer forzosamente la misma calificación por cuanto, como aquéllas, también afectan a las cuantías globales del presupuesto. Si eso es así, no hay razón para que unas requieran conformidad del Consejo de Gobierno y otras no. Si, por el contrario, se entiende que las enmiendas que suponen minoración de ingresos pueden, a diferencia de las que impliquen incremento, tramitarse aun después del debate de totalidad con tal de que el Consejo de Gobierno dé su conformidad, no sería posible mantener al mismo tiempo que en el debate de totalidad se fijan las cuantías globales del Presupuesto (18).

---

(17) Prescindiendo ahora de los problemas de fondo que plantea esa exigencia, sobre los que, por todos, puede verse P. J. PÉREZ JIMÉNEZ: «Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, págs. 142-150.

(18) Otra cosa es que pueda, y seguramente deba, plantearse la necesidad real de que queden fijadas en un debate previo las cuantías globales, como lo hace, considerándolo «atentatorio a la

#### IV. LA SOLICITUD DE RECONSIDERACION EN EL TRAMITE DE ADMISION

Cabe, finalmente, hacer referencia de forma complementaria a algunos criterios del Tribunal a propósito de la solicitud de reconsideración: el procedimiento impugnatorio que todos los Reglamentos parlamentarios prevén para que los diputados y grupos disconformes con las decisiones que se adopten en el trámite de admisión puedan interesar su «reconsideración».

1. El primer criterio versa sobre la existencia misma de la solicitud de reconsideración y lo ha fijado la Sala Segunda (Secc. 4.<sup>a</sup>) en el ATC 52/1994: «Resulta notorio que no es constitucionalmente lícito deducir del artículo 23 CE la existencia necesaria del recurso de reconsideración, cuya regulación, alcance y efectos dependerá de lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara» (FJ 3.<sup>o</sup>). La doble instancia en la vía parlamentaria no es, pues, una exigencia constitucional. Lo que no impide que, creada reglamentariamente la solicitud de reconsideración, su obstaculización ilegítima afecte al derecho del artículo 23.2 CE, que, como el propio Tribunal tiene declarado en infinidad de ocasiones, es un derecho de configuración legal.

2. El segundo criterio lo fija también, conectado con el anterior, el mismo ATC 52/1994 y versa sobre el efecto suspensivo de la solicitud de reconsideración. En el caso, el recurrente, portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Parlamento de Baleares, consideró contrario al artículo 23.2 CE que en el orden del día de una sesión plenaria se inscribiera una proposición de ley contra cuya admisión había anunciado el interesado la interposición dentro de plazo de una solicitud de reconsideración, entendiéndolo, por el contrario, obligado «posponer el debate y la toma en consideración de la proposición de ley cuya admisión se cuestionaba a una sesión posterior a la resolución de la reconsideración interesada» (Atd. 2).

El Tribunal, tras anotar que el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, no hace «mención alguna a los efectos suspensivos que la interposición del recurso pueda tener» (FJ 3.<sup>o</sup>), considera que no hay lesión constitucional en no reconocerle ese efecto, «y, menos aún, cuando, como en el presente caso, estamos ante un mero anuncio anticipado de su futura interposición» (FJ 3.<sup>o</sup>). La razón es que «esta sola posibilidad podría conducir a una indeseada paralización de la actividad de la Cámara» (FJ 3.<sup>o</sup>).

Indudablemente, el riesgo de dilación existía porque en el Parlamento de Baleares (como en los de Navarra y Canarias y como en la Junta General del Principado de Asturias) sólo la interposición, pero no la resolución, de la soli-

cidad de reconsideración está sujeta a un plazo que, además, en el concreto caso del Parlamento de Baleares, es bastante amplio: quince días (art. 30.2). Y ese riesgo, que aumenta en aquellas Asambleas en las que es la resolución, pero no la interposición, la sujeta a plazo (Diputación General de La Rioja) y que resulta todavía mayor cuando ni la interposición ni la resolución están sometidas a plazo alguno (Congreso, Senado, Parlamentos de Cataluña, País Vasco, Galicia, Asambleas de Cantabria, Extremadura y Madrid y Cortes de Castilla y León), debe desde luego evitarse en lo posible porque el tiempo parlamentario, sobre todo en los procedimientos de control, tiene que correr deprisa. Pero, aun así, probablemente el efecto suspensivo diera a la solicitud de reconsideración una mayor virtualidad: porque, ¿cuál puede ser su eficacia en los casos en que, como en el conocido por el Tribunal, la solicitud de reconsideración sea resuelta después de debatida ya la iniciativa cuya admisión se haya impugnado? Seguramente, plazos breves para formular y resolver la solicitud de reconsideración y efectos suspensivos de su interposición puedan conferir a la solicitud de reconsideración una mayor dimensión impugnatoria. En ese sentido, merece destacarse la regulación introducida en la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía aprobada en abril de 1995: tres días para interponer la solicitud, cuya presentación «suspenderá la correspondiente tramitación» y ocho días para resolverla, con la cautela de que no se admitirá a trámite el recurso «si el acto recurrido ha perdido su condición originaria al haber sido votado en Comisión o en Pleno» (art. 28.2).

3. El tercer criterio sobre la solicitud de reconsideración vendría a ser que cuando sea la Mesa de la Comisión y no la de la Cámara la que califique y admita a trámite (lo que es frecuente cuando se trata de enmiendas en el procedimiento legislativo) es razonable entender que para que proceda la solicitud de reconsideración ante ella primero y luego o en su lugar ante la Mesa de la Cámara es necesario que esté expresamente prevista.

El criterio, que, me parece, no se aviene a la práctica de todas las Asambleas, se infiere del ATC 275/1993 (*supra* III.7). En el caso, frente a la inadmisión en la Junta General del Principado de Asturias de unas enmiendas a una proposición de ley por la Mesa de una Comisión, se intentó la solicitud de reconsideración ante ella y después ante la Mesa de la Cámara. Ambas solicitudes no fueron admitidas por no estar expresamente previstas y no ser de recibo su extensión sin norma que la ordene. El Tribunal no puso tacha alguna a la inadmisión de las dos solicitudes por estar «fundada en la razonada consideración sobre la imposibilidad de creación por analogía de un régimen de impugnación de Acuerdos» (FJ 2.º).

Ciertamente, el proceder de los órganos de la Junta General no parece ob-

jetable. La admisión a trámite de un recurso imprevisto habría podido suponer la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) que no tolera privar de firmeza fuera de los cauces del ordenamiento a las resoluciones que la hayan alcanzado ni crear *ad casum* recursos *extra ordinem*, así como la violación del derecho de la otra parte en el procedimiento —en el caso, quienes no habían enmendado la proposición— a que, no mediando disposición legal que lo permita, no sean atacadas resoluciones recaídas a su favor y no resulte interrumpida o alterada la normal consecución del procedimiento.

Pero, aun siendo así, no es dudosa, una vez aceptada la descentralización del trámite de admisión en las Mesas de Comisión (lo que en Cámaras reducidas como las autonómicas sería cuestionable), la conveniencia de garantizar al mismo tiempo una supervisión por la Mesa de la Cámara, a iniciativa de parte en todo caso, pero incluso de oficio (19) con el fin de evitar la desagregación de la Cámara que puede provocar la aparición de tantos criterios de admisión como Mesas de Comisión haya, asegurando la unidad de doctrina necesaria para el buen funcionamiento de la Cámara y la previsibilidad en la tramitación de los procedimientos que sólo la Mesa de la Cámara puede garantizar. Es por eso enteramente adecuada su previsión en el Congreso, y, entre los Parlamentos autonómicos, en los de Cataluña, Andalucía, Aragón, Canarias, Extremadura, Castilla y León (20).

4. El cuarto criterio que puede aislarse se desprende de la comprobación de que el Tribunal no opone reparos a que la inadmisión de iniciativas parlamentarias sea primeramente acordada de forma inmotivada siempre que el acuerdo que resuelva la solicitud de reconsideración aporte la motivación inicialmente omitida. No fue, en efecto, motivada la primera decisión de inadmisión en el caso resuelto por la STC 161/1988 (*supra* II.1), ni tampoco en el

---

acción parlamentaria», L. M.<sup>A</sup> CAZORLA PRIETO: «Posibilidades de evolución del procedimiento parlamentario presupuestario», en A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA, J. C. DA SILVA OCHOA (coords.): *Parlamento y Derecho*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1991, pág. 420.

(19) A propósito del Senado, lo sugieren J. F. MERINO MERCHÁN y L. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ: «Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 23, 1991, pág. 149.

(20) Resolución de la Presidencia del Congreso de 12 de enero de 1983, *BOCG*, Congreso, Serie H, núm. 10, de 25 de enero; Norma interpretativa de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 4 de julio de 1984, *BOPC*, núm. 135, de 11 de julio; Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 1 de julio de 1987, *BOPA*, núm. 129, de 7 de julio; Resolución de la Presidencia del Parlamento de Canarias del 17 de octubre de 1984, *BOPCan*, núm. 57, de 20 de diciembre; Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Extremadura de 11 de diciembre de 1985, *BOA*, núm 7, de 10 de enero; Resolución del Presidente de las Cortes de Castilla y León de 20 de septiembre de 1984, *BOCCL*, núm 36, de 26 de septiembre.

resuelto por la STC 23/1990 (*supra* III.6), ni, en fin, en el resuelto por la STC 41/1995 (*supra* II.4). Nada dice el Tribunal en el primer caso, en el que, ciertamente, los recurrentes no se quejaron de la falta de motivación del primer acuerdo de inadmisión. Nada dice tampoco el Tribunal en la STC 23/1990, aun cuando en ese caso el recurso sí planteó el problema. Pero, finalmente, sí se pronuncia de modo expreso la STC 41/1995 para rechazar el alegato del recurso, que anudaba a la falta de motivación del primer acuerdo de inadmisión la vulneración del artículo 23.2 CE, diciendo que «el hecho de que el Acuerdo de la Mesa fuera inmotivado no supone, *per se*, vulneración alguna del artículo 23.2 CE, pues la Junta de Portavoces (al resolver la solicitud de reconsideración) ha incorporado a aquel Acuerdo una motivación suficiente» (FJ 4.º).

No motivar el acuerdo inicial de inadmisión puede beneficiar a la Mesa, pero indudablemente resta gran parte de su virtualidad impugnatoria a la solicitud de reconsideración cuando no se deduzca por la falta de motivación, sino, como previsiblemente será más normal, frente a la inadmisión misma, pues, al desconocerse los motivos que hayan podido determinarla y no poder luego deducir una segunda solicitud de reconsideración frente al acuerdo que en su caso deniegue la primera, no podrán tampoco llegar a discutirse en sede parlamentaria las razones de la inadmisión cuando ésa sería cabalmente la función de la solicitud de reconsideración.

5. Y, en fin, el quinto y último criterio a propósito de la solicitud de reconsideración sería que ese medio impugnatorio se configura en la jurisprudencia del Tribunal como una vía previa cuyo agotamiento es preceptivo para que, cuando esté prevista, la decisión de inadmisión sea firme y, satisfaciendo de ese modo la exigencia del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sea impugnabile en amparo. Este criterio se deduce de la STC 161/1988 (*supra* II.1): «No es, sin embargo, este primer Acuerdo de la Mesa el que debe considerarse causante de las supuestas vulneraciones de derechos que se denuncian por los demandantes, sino el posterior adoptado por el mismo órgano parlamentario (...), en virtud del cual se desestimó el recurso formulado por los actores al amparo de los artículos 12.4 y 30.4 del Reglamento (solicitud de reconsideración) y *confirió firmeza* a la decisión anterior» (FJ 2.º; la cursiva es nuestra).

La configuración de la solicitud de reconsideración como preceptiva vía previa al amparo puede plantear algunos problemas cuando su tramitación no está sujeta a plazos o lo está de un modo incompleto (lo que, según hubo ocasión de ver, no es infrecuente), puesto que podría de ese modo correrse el riesgo de privilegiar a los órganos cuyos actos quieran impugnarse en detrimento de las garantías de los diputados y grupos, para quienes, en la medida, además, en que son los únicos legitimados para hacer uso de la solicitud de re-

consideración, esta vía impugnatoria puede llegar a convertirse en una carga que, sin embargo, no pesa sobre otros autores de escritos o documentos también sujetos al trámite de admisión como, por ejemplo, la comisión promotora de una iniciativa legislativa popular. Una razón más para abundar en la conveniencia de someter a plazos breves la interposición y la resolución de la solicitud de reconsideración (21).

---

(21) Las deficiencias en el régimen de la solicitud de reconsideración llevan a M. PULIDO QUECEDO: *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1992, págs. 491-492, a cuestionar que el trámite parlamentario de la reconsideración pueda ser una condición necesaria para considerar firme el acto impugnado en amparo.