

CALIFICACION Y ADMISION A TRAMITE EN LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

ALBERTO ARCE JANARIZ

SUMARIO: I. LA COMPETENCIA DE CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN A TRÁMITE EN LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS: 1. *La titularidad de la competencia de calificación y admisión a trámite y la racionalización del trabajo parlamentario.* 2. *La delimitación del ámbito de la competencia de calificación y admisión a trámite:* A) El ámbito material de la competencia: «escritos y documentos de índole parlamentaria». B) El ámbito funcional de la competencia: el contenido complejo del acuerdo parlamentario en el trámite de calificación y admisión. 3. *El parámetro de ejercicio de la competencia de calificación y admisión a trámite: la cláusula «con arreglo al Reglamento».*—II. LA COMPETENCIA DE CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN A TRÁMITE EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: 1. *Calificación y admisión a trámite en el procedimiento legislativo ordinario:* A) Proyectos y proposiciones de ley. B) Enmiendas a la totalidad y al articulado. 2. *Calificación y admisión a trámite en las especialidades del procedimiento legislativo.*—III. LA COMPETENCIA DE CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN A TRÁMITE EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL: 1. *La categoría de los procedimientos de control parlamentario desde la perspectiva de la calificación y admisión a trámite.* 2. *La calificación y admisión a trámite de las iniciativas de control e impulso de la acción de gobierno:* A) La política general del Ejecutivo en el juicio de calificación y admisión a trámite: cuestiones de confianza e interpelaciones. B) Otros aspectos de la política del Ejecutivo y las competencias parlamentarias en el juicio de calificación y admisión a trámite: preguntas y proposiciones no de ley. C) La acción de las Administraciones públicas en el juicio de calificación y admisión a trámite: solicitudes de información.—IV. EL CONTROL DE LA COMPETENCIA DE CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN A TRÁMITE EN LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS: 1. *Control interno y revisión externa de los actos de calificación y admisión a trámite.* 2. *Control parlamentario de los actos de calificación y admisión a trámite: la solicitud de reconsideración.* 3. *El control jurisdiccional de los actos de calificación y admisión a trámite:* A) El recurso de inconstitucionalidad por vicios in procedendo en el trámite de calificación y admisión. B) El conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales y los actos de calificación y admisión a trámite. C) El procedimiento del título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los conflictos positivos de competencia frente a actos de calificación y admisión a trámite. D) El recurso de amparo contra actos de calificación y admisión a trámite.—V. CONSIDERACIONES FINALES.

I. LA COMPETENCIA DE CALIFICACION Y ADMISION A TRAMITE
EN LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

1. *La titularidad de la competencia de calificación y admisión
a trámite y la racionalización del trabajo parlamentario*

1. El complejo entramado institucional resultante de la creación, además de las Cortes Generales, formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado (art. 66.1 de la Constitución), de diecisiete Asambleas Legislativas, las correspondientes a las otras tantas Comunidades Autónomas actualmente constituidas, necesariamente condiciona el planteamiento en nuestro ordenamiento de problemas parlamentarios, en la medida en que dificulta la generalización, y aun su misma formalización, de las observaciones que puedan intentarse, obligando sin duda a adoptar ciertas cautelas para enervar el riesgo de uniformar lo que en mayor o menor medida pueda ser distinto. Con todo, la heterogeneidad institucional en la que, a resultas de la pluralidad orgánica referida, deben por fuerza examinarse las cuestiones parlamentarias no impide, respetando las matizaciones que en cada caso hayan de salvarse, abordar su tratamiento de forma unitaria, por cuanto bajo la diversidad que separa a las Cortes Generales de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, al Congreso del Senado y a cada Asamblea autonómica de las demás, subyace un activo aglutinante proporcionado por la común fórmula de «parlamentarismo racionalizado» (1), que se identifica tanto en su vertiente externa, en la posición que las Cámaras ocupan en sus relaciones con el Ejecutivo, basadas no sólo en la responsabilidad de este último, sino también en su estabilidad, cuanto en el sometimiento a reglas positivadas y sancionadas del funcionamiento interno de las Asambleas (2).

(1) Utilizando la difundida expresión de B. MIRKINE-GUETZEVITCH, cuya construcción sobre el «parlamentarismo racionalizado» puede verse en *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, trad. esp., Madrid, Reus, 1934, pp. 13-19; expresión, como señala, no sin razón, J. JIMÉNEZ CAMPO («Una lectura de los 'Comentarios a la Constitución' dirigidos por el profesor Garrido Falla», en *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 3, 1981, pp. 358-359), cuyo poder hermenéutico actual es dudoso, pues probablemente no quede en ella «mucho más que una fórmula *passé-partout* mediante la que se oculta más que se muestra».

(2) Sobre las dos dimensiones de la racionalización del parlamentarismo a que se alude en el texto y la referencia a la racionalización mediante disposiciones legales o reglamentarias, siguiendo la variante francesa, y no mediante reglas consuetudinarias, propias de la variante británica y escandinava, véase PH. LAVAUX, *Parlamentarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruselas, E. Bruylant, 1988, pp. 8-9.

A una común forma parlamentaria de gobierno racionalizada responden, en sus respectivos ámbitos, los sistemas orgánicos en los que se insertan las Cortes Generales, de una parte, y las Asambleas Legislativas autonómicas, de otra, como consecuencia para estas últimas de la extensión, a partir del artículo 152 de la Constitución, del modelo elegido por el constituyente para articular las relaciones de horizontalidad entre los órganos constitucionales, entre Cortes Generales y Gobierno (3), a las relaciones entre Asambleas Legislativas y Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, las llamadas de primer grado y, después, todas las demás. Por ello, el Tribunal Constitucional ha podido señalar en la STC 16/1984, de 6 de febrero, en relación con Navarra y a propósito de la impugnación de la Resolución del Presidente del Parlamento Foral de 25 de agosto de 1983, sobre propuesta al Rey de designación de presidente de Gobierno autonómico, que «junto al principio de legitimidad democrática de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo —art. 1.2 de la CE— y la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esa forma», y tanto la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra como otros diversos Estatutos de autonomía «sirven al mismo principio» (FJ 6), de modo que, pese a la concurrencia de algunas singularidades —señaladamente, la imprevisión, con la excepción del País Vasco (4), de la facultad presidencial de disolución anticipada de la Asam-

(3) Constatación, la del texto, que, aunque, como señala B. PENDÁS GARCÍA («Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites», en *Documentación Administrativa*, núm. 215, 1988, p. 85), es ya un lugar común en los análisis de la estructura institucional de las Comunidades Autónomas, no está de más traerla aquí como telón de fondo. Sobre la forma de gobierno en la Constitución véanse, entre otros, M. ARACÓN, «La Monarquía parlamentaria», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1984, pp. 452-455; L. LÓPEZ GUERRA, «Una Monarquía parlamentaria», en J. DE ESTEBAN, L. LÓPEZ GUERRA y otros, *El régimen constitucional español*, vol. II, Barcelona, Labor, 1983, p. 10.

(4) De acuerdo con el art. 50 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno vasco (BOPV, núm. 46, de 17 de julio), «el Lehendakari podrá, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Gobierno, disolver el Parlamento, salvo cuando esté en trámite una moción de censura». Sobre el significado de esta facultad, véanse F. J. GARCÍA ROCA, «El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada», en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, 1985, pp. 229-235; J. PORRES AZCONA, «Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma vasca», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 2, 1982, p. 85; ID., «La posición institucional del Lehendakari», en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, II, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública, 1983, pp. 964-969; M. A. GARCÍA HERRERA, «La estructura del Gobierno vasco», *ibid.*, p. 1019; A. SAINZ ARNAIZ, «El Ejecutivo:

blea, regulada respecto del Congreso, del Senado y de las Cortes Generales en el artículo 115 de la Constitución como propuesta al Rey, y la indisponibilidad para los órganos institucionales autonómicos del proceso constitucional del conflicto de atribuciones, reservado únicamente a los órganos constitucionales del Estado (arts. 73 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)—, es reconocible un «fondo inequívoco común» (5), a lo que no empecen las variantes que respecto del sistema parlamentario nacional puedan apreciarse en cada Comunidad Autónoma (6).

Relaciones con el Parlamento», *ibid.*, pp. 1280-1287; ID., *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma vasca*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, pp. 106-114. La facultad de disolución o, por mejor decir, su carencia se destaca en el texto como rasgo diferenciador, siguiendo a S. MUÑOZ MACHADO (*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, II, Madrid, Civitas, 1984, p. 26), por cuanto suele considerarse dicha facultad como inherente al sistema parlamentario de gobierno, al menos en su funcionamiento, como puede comprobarse, con carácter general, en K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, trad. esp., 2.ª ed., Barcelona, Ariel, 1986, p. 107, y, con referencia al régimen parlamentario español, en I. MOLAS, «La disolución del Parlamento», en *Parlamento y sociedad civil*, Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, 1980, pp. 93-105, especialmente pp. 103-105. Con carácter histórico, véase G. BAYÓN CHACÓN, *El derecho de disolución del Parlamento*, Madrid, Universidad Central, 1935, especialmente pp. 115 y ss.

(5) Cfr. A. EMBID IRUJO, *Los Parlamentos territoriales*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 46.

(6) Porque en definitiva no quiebra la tipicidad de la forma de gobierno parlamentaria, que radica, como recuerda C. MORTATI (*Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, 9.ª ed., Padua, Cedam, 1975, p. 403), en la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno. La calificación como parlamentaria de la forma de gobierno en las Comunidades Autónomas ha recibido de la doctrina matices diversos. R. PUNSET («La forma de gobierno regional en el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias», en *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Oviedo, Caja de Ahorros de Asturias, 1982, pp. 11 y 18) entiende que la forma de gobierno que resulta de los Estatutos vasco, catalán y gallego es muy similar a la estatal y que la perfilada en el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias es «excesivamente clásica»; S. MUÑOZ MACHADO (*op. cit.*, p. 26) califica de parlamentaria la forma de gobierno, sin reservas, como lo hacen J. R. MONTERO y J. M. MORALES ARROYO, «Sistema parlamentario y crisis de gobierno en las Comunidades Autónomas: La experiencia andaluza», en *Revista de Estudios Regionales*, núms. 15-16, 1985-1986, p. 67; si bien con referencia al mismo sistema M. ARAGÓN («Artículo 35», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, dirigidos por S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, IEAL, 1987, p. 606) habla de forma de gobierno parlamentaria peculiar de «Ejecutivo monista con estructura dual», de régimen parlamentario «desequilibrado», por la ausencia de facultad de disolución por parte del Presidente de la Junta y de Gobierno del primer ministro o canciller; B. FERNÁNDEZ PÉREZ («Artículo 32», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, dirigidos por R. BOCANEGRA SIERRA, Madrid, IEAL, 1987, p. 332) señala que el art. 152 de la CE permite

Este primer elemento homogeneizador proyecta su acción en el plano de las relaciones externas de las Cámaras y explica, en lo que aquí importa, que se haya definido de modo semejante la posición de aquéllas frente a los demás órganos superiores del Estado o de las Comunidades Autónomas. Se observa así, en efecto, que en todos los Estatutos de autonomía el enunciado de las funciones de las Asambleas Legislativas de las Comunidades gravita en torno al mismo núcleo que define el haz de competencias de las Cortes Generales en el artículo 66 de la Constitución: la potestad legislativa, la aprobación de los presupuestos y el control de la acción del Gobierno, si bien suelen contener los Estatutos de Autonomía extensos catálogos de competencias propias de las Asambleas (7), que, tributarios en no pocas ocasiones de

modulaciones «entre el parlamentarismo —racionalizado o no— y el régimen convencional o de asamblea»; J. L. CASCAJO CASTRO («Artículo 8», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, dirigidos por E. RIVERO YSERN, Madrid, IEAL, 1985, p. 137) considera que el Estatuto castellano-leonés configura una forma de gobierno parlamentaria, que, por su estabilidad, está llamada a desembocar en «gobierno de legislación»; en cambio, F. J. GARCÍA ROCA (*loc. cit.*, p. 235) prefiere hablar, con referencia al País Vasco, de «sistema de gobierno parlamentario de presidente», y J. SOLÉ TURA («Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales», en *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de autonomía*, coord. por M. A. APARICIO, Barcelona, Diputación Provincial, 1985, p. 308) de fórmulas «semipresidenciales»; tesis a la que se adhiere E. AJA, «Los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en *El futuro de las autonomías territoriales. Jornadas sobre Comunidades Autónomas: Balance y perspectivas*, Santander, 1988 (policopiado), p. 16; también L. AGUILÓ LÚCIA («El Presidente de la Generalidad Valenciana», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, dirigidos por R. MARTÍN MATEO, Madrid, IEAL, 1985, p. 15) ve cierta tendencia presidencialista en el Estatuto valenciano; A. BAR CENDÓN («Artículo 21.1», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, dirigidos por J. BERMEJO VERA, Madrid, IEAL, 1985, p. 226) entiende que el Estatuto aragonés perfila una forma de gobierno híbrida entre el sistema presidencial y el directorial o de predominio de asambleas; F. SAINZ MORENO («La Asamblea de Madrid», en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid, Civitas, 1987, p. 24) observa que si bien el Estatuto madrileño traza un sistema de gobierno parlamentario o incluso asambleario, en la práctica, y al igual que en otras Comunidades, en la de Madrid se apunta hacia un sistema de «dominio presidencial».

(7) Arts. 25.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EPV), 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EC), 10 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EG), 30 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EA), 23 y 24 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (EPA), 9 del Estatuto de Autonomía para Cantabria (ECt), 17 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (ER), 22 y 23 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (ERM), 10 y 11 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EV), 12 y 16 del Estatuto de Autonomía de Aragón (Er), 9 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (ECM), 12 del Estatuto de Autonomía de Canarias (ECn), 11 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral

alguna indefinición, reflejan una cierta preocupación de que el parecido institucional respecto de la organización del Estado, sumado a las limitaciones a que está sujeta la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas, pudiera paradójicamente traer consigo la reducción de las posibilidades de acción de los órganos legiferantes de aquéllas, preocupación, en fin, que no deja de ser trasunto en algún caso de la tensión entre autonomía legislativa y autonomía de ejecución en la que se debatieron, en un primer momento, las previsiones organizativas para las Comunidades Autónomas uniprovinciales constituidas por la vía del artículo 143 de la Constitución, de la que son significativo vestigio la potestad reglamentaria para la organización de los servicios de la Comunidad Autónoma que corresponde a la Junta General del Principado de Asturias —el Parlamento de la Comunidad— en materias en las que corresponda a esta última la ejecución de la legislación estatal (artículo 23.2 del Estatuto de Autonomía para Asturias), y la que igualmente se reconoce a la Diputación General de La Rioja —la Asamblea Legislativa— para la ejecución de la legislación estatal [arts. 17.1 b) y 23.1 a) del Estatuto de Autonomía de La Rioja] (8).

El segundo factor de homogeneidad viene dado por un común modelo de racionalización del trabajo parlamentario en el interior de cada Cámara, afinidad en este caso obtenida mediante la reproducción en los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las más de las veces sin modificación alguna, de las reglas de organización y procedimiento del Reglamento del Congreso de los Diputados, cuya utilización como paradigma de regulación ha merecido distintas valoraciones, favorable la de quienes consideran acertado agregar a una previa uniformidad orgánica una subsiguiente uniformidad procedimental, desfavorable la de quienes entien-

de Navarra (LORAFNA), 20 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (EE), 19 y 28 del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares (EIB), 9 y 14 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EMd) y 9 y 13 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (ECL).

(8) Aspectos todos ellos destacados por J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, «Naturaleza de la función de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: algunas consideraciones crítica», en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 230, pp. 271-272; ya antes de la aprobación de los Estatutos de Autonomía del Principado de Asturias y de La Rioja, M. BASSOLS COMA («Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. I, Madrid, IEF, 1979, p. 357) había señalado que, frente a la ambigüedad en que la imprecisa configuración de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas parecía imprimir al ámbito de las normas reglamentarias, éstas podrían alcanzar una nueva dimensión de admitirse la posibilidad de que en determinadas materias (y no sólo, aunque especialmente, se refería al régimen interno de las Cámaras) su emanación derivara de la propia Asamblea Legislativa.

den que tal mimetismo desconoce el diverso grado de complejidad organizatoria y la muy diferente composición numérica de las Cámaras de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (9). Los efectos de este segundo elemento uniformizador se proyectan, sustancialmente, en la dimensión interna de cada Cámara y se concretan, en lo que aquí interesa, en la definición de modo semejante de la posición de cada órgano de la Asamblea frente a los demás, definición que en todos los Reglamentos coincide en atribuir una posición relevante a la Mesa de la Cámara, que de un órgano de apoyo al presidente ha pasado a ser, en el marco de una tendencia igualmente apreciable, bien que con diversa intensidad, en otros sistemas parlamentarios, una instancia decisiva en la organización y en los procedimientos (10), como «órgano rector de la Cámara» (11).

(9) L. CORNO CAPARRÓS [«El Reglamento parlamentario: especial referencia a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Madrid, IEF, 1984, p. 644] destaca la vertiente positiva de la uniformidad reglamentaria. No tan positiva es la valoración que hace J. M. GIL-ROBLES, «Los Reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas», *ibid.*, vol. II, pp. 1313-1314; ni la de N. PÉREZ SERRANO JÁUREGUI, «Organización y funcionamiento de los Parlamentos regionales», en *I Convocatoria Nacional de Parlamentos Regionales*, Murcia, Asamblea Regional, 1983, p. 21.

(10) Véanse, a este respecto, I. TORRES MUÑOZ, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, pp. 154-166; M. D. OLLER SALA, «Los órganos de dirección de las Cámaras: Presidente, Mesa y Junta de Portavoces», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, 1987, pp. 95-97; E. RECORDER DE CASO, «Artículo 72», en F. GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed.; Madrid, Civitas, 1985, p. 1121. El encuadramiento en el marco del Derecho parlamentario comparado de «una lenta evolución» de la Mesa del Parlamento como un auténtico «órgano colegial de dirección» lo hace I. PITARCH, «La organización del Parlamento de Cataluña», en I. MOLAS, M. GERPE y otros, *El Parlamento de Cataluña*, Barcelona, Ariel, 1981, p. 106. En este sentido, en el marco del Derecho comparado, y por lo que hace al sistema francés, al *Bureau* le corresponde, según describe D. W. S. LIDDERDALE (*Le Parlement français*, trad. francesa, París, L. A. Colin, 1954, pp. 113-114), presidir las deliberaciones de la Asamblea y organizar y dirigir todos sus servicios, asegurar el desarrollo regular y ordenado de los debates, controlar la administración parlamentaria, representar a la Asamblea. En Suiza, al *Bureau* le corresponde determinar el número de miembros, nombrar a los presidentes y determinar qué diputados forman parte de las Comisiones (A. SANTSCHY, *Le Droit parlementaire suisse et allemand*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1982, p. 83). En Italia, el *Consiglio di Presidenza* en el Senado y el *Ufficio di Presidenza* en el Senado y el *Ufficio di Presidenza* en la Cámara Baja tienen atribuciones de índole administrativa, frente al carácter que revisten las del presidente, garante del Reglamento y de los derechos de las minorías, como señala V. DI CIULO, *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milán, Giuffrè, 1980, pp. 256-270; véase, asimismo, V. LONGI (*Elementi*

La capitalidad de la Mesa en la organización de las Cámaras ha venido favorecida principalmente por dos causas. En primer término, el empleo de la fórmula del voto limitado para la elección de sus componentes ha contribuido sin duda a conferirle un cierto carácter institucional (12) que benefi-

di Diritto e procedura parlamentare, 2.ª ed., Milán, Giuffrè, 1982, pp. 85-90), quien señala que las funciones del *Ufficio di Presidenza* son de naturaleza técnico-administrativa, en tanto que, para la organización de los trabajos parlamentarios, el Presidente está asistido por la *Conferenza dei Presidenti dei Gruppi Parlamentari*, que asume, como examinan C. BOCCIA y L. FENIZA («La programmazione dei lavori parlamentari», en *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Milán, Giuffrè, 1980, pp. 163-171), competencias en la programación de los trabajos parlamentarios, que ha contribuido a potenciar la centralidad del Parlamento. En el mismo sentido, G. BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milán, Giuffrè, 1980, pp. 256-273.

(11) Arts. 30.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (RC) (*BOCG Congreso*, Serie H, núm. 33, de 24-II-1982) y 35.1 del Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1982 (RS) (*BOCG Senado*, Serie III, núm. 13, de 4-VI-1982), y asimismo, arts. 22.1 del Reglamento del Parlamento vasco de 11 de febrero de 1983 (RPV), *BOPV* núm. 25, de 26-XI-1983; 25.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 24 de julio de 1980 (RPC), *DOGC* núm. 918, de 23-IX-1987 —que recoge la versión resultante de las sucesivas modificaciones de que ha sido objeto—; 29.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia de 23 de diciembre de 1983 (RPG), *DOGA* núm. 4, de 7-I-1984; 27.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía de 2 y 3 de noviembre de 1982 (RPA), *BOPA* núm. 12, de 12-XI-1982; 35.1 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias de 26 de abril de 1985 (RJG), *BOJG* núm. 81, de 26-IV-1985; 28.1 del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria de 20 de febrero y 2 de abril de 1984 (RAC), *BOC* núm. 8, de 16-V-1984; 22.1 del Reglamento de la Diputación General de La Rioja de 27 de marzo de 1987 (RDG), *BODGR* núm. 10, de 5-III-1987; 31 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia de 14 de abril de 1988 (RAM), *BOARM* núm. 44, de 19-IV-1988; 26.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas de 4 de marzo de 1983 (RCV), *DOV* núm. 105, de 25-V-1983, reformado con fecha de 24 de mayo de 1989, *BOCV* núm. 125, de 14-VI-1989; 28.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón de 28 de marzo de 1984 (RCA), *BOAR* núm. 13, de 13 de abril; 29.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha de 7 de febrero de 1985 (RCCM), *BOCCM* núm. 39, de 28 de marzo; 27.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias de 14 de abril de 1983 (RPCn), *BOCA* núm. 13, de 20-V-1983; 35 del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de junio de 1985 (RPN), *BOPN* núm. 21, de 20-VI-1985; 26.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 6 y 7 de septiembre de 1983 (RAE), *BOAE* núm. 7, de 14-IX-1983; 29.1 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares de 4 de junio de 1986 (RPB), *BOPIB* núm. 67, de 23-VI-1986; 29.1 del Reglamento de la Asamblea de la Comunidad de Madrid de 18 de enero de 1984 (RAMd), *BOAM* núm. 31, de 18-II-1984; 27.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León de 16 de marzo de 1984 (RCCL), *BOCCL* núm. 32, de 30 de julio.

(12) Aunque, como señala F. SANTAOLALLA LÓPEZ (*Derecho parlamentario español*, Madrid, Ed. Nacional, 1984, p. 130), el «carácter predominante institucional» de la Mesa no hace imperativo que sus componentes se distribuyan en forma proporcional,

cia a su actividad gestora. En segundo lugar, las reglas de distribución de competencias entre los órganos de la Cámara han dotado a la Mesa de un amplio radio de acción, y ello tanto en razón de las técnicas formales de reparto, de entre las que destaca la adición a una detallada tabla competencial de una cláusula residual que permite a la Mesa avocarse las competencias que no estén expresamente atribuidas a otro órgano (13), lo que sin duda auspicia, con base en una cierta *praesumptio potestatis*, la extensión de sus atribuciones, cuanto en razón del contenido material de las competencias atribuidas a la Mesa de la Cámara, que le permiten absorber controles intra-orgánicos de notable repercusión —como el que sirve de contrapeso al presidente de la Cámara, que necesita su parecer favorable en el ejercicio de su función interpretativa y supletoria del Reglamento (14)— y adoptar decisiones que se proyectan sobre la práctica totalidad de las áreas de la Cámara, su administración burocrática y financiera, su gobierno interior, fijación de calendarios, asignación de trabajos a comisiones, ordenación de tramitaciones y debates, etc. (15).

2. Una de las competencias que en mayor medida ha potenciado el papel de la Mesa respecto del de otros órganos parlamentarios es la que, enun-

si bien la pertenencia de sus miembros a diversas minorías constituye una garantía para salvaguardar esa dimensión institucional y objetiva, lo cierto es que el sistema de voto limitado, que permite la representación de las minorías, se ha implantado en los artículos 37 RC, 7-9 RS, 5 RPV, 32 RPC, 36 RPG, 34 RPA, 44-46 RJG, 30 RAC, 8 RAM, 33 RCV, 37 RCA, 37 RCCM, 34 RPCn, 6 RPN, 33 RAE, 36 RPB, 36 RAMd 35, RCCL.

(13) Arts. 31.1.7.ª RC; 23.1.7.º RPV; 26.1.6.ª RPC; 30.1.8.ª RPG; 28.1.8.ª RPA; 36.1.9.ª RJG; 32.1.7.ª RAC; 23.1.i) RDGR; 37.1.7.ª RAM; 27.1.10.ª RCV; 28.1.10.ª RCA; 31.1.10.ª RCCM; 27.1.7.ª RPCn; 36.1.9.ª RPN; 27.1.8.º RAE; 30.1.7.ª RPIB; 30.1.9.ª RAMd; 28.1.10.ª RCCL. En todos los Reglamentos citados, la tabla de competencias de las Mesas se cierra con una cláusula a cuyo tenor a la Mesa le corresponden, además de las enunciadas expreamente, el resto de las atribuidas por el Reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico, con la salvedad del art. 36.1.d) del RS, que se refiere tan sólo a «cualesquiera otras que le confieran las leyes y el presente Reglamento», y del art. 28.1.10.ª del RCA, cuya cláusula residual es más limitada, en la medida en que opera únicamente respecto de las que no estando atribuidas a otro órgano específico, sean de carácter ejecutivo, ya que, si tienen ese carácter, la Mesa ha de actuar de acuerdo con la Junta de Portavoces.

(14) Como destaca L. MARTÍNEZ ELIPE («Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, p. 446), la conformidad de la Mesa en las resoluciones interpretativas del presidente forma parte de un conjunto de limitaciones que representan «un control intraorgánico de indudable repercusión política».

(15) Véase una detallada descripción de las competencias de la Mesa de la Cámara en I. TORRES MURO, *op. cit.*, pp. 186-219.

ciada en todos los Reglamentos que aquí se consideran, consiste, utilizando la fórmula del Reglamento del Congreso (que ha servido de modelo para todos los demás), en «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos» (16). Considerada como visible manifestación del intento de apurar «la racionalización» de la vida de las Cámaras (17), en la titularidad de la competencia para calificar y admitir a trámite escritos y documentos de índole parlamentaria radica, en efecto, si no la clave, sí, al menos, una de las claves definitorias de la preponderancia de la Mesa en la dimensión interna de las Asambleas (18). Así se comprende si, procurando no adelantar datos ulteriores del análisis y ateniéndonos a lo que en una primera lectura sugieren los términos en los que está redactada la cláusula competencial, se tiene en cuenta que del ejercicio de la potestad de calificación y admisión a trámite por parte de la Mesa de la Cámara depende, en primer término, el volumen de trabajo de la Asamblea, que sólo ha de ocuparse de aquellos asuntos seleccionados por la Mesa mediante el control previo y cautelar efectuado en el trámite de admisión (19); dependen, asimismo, el desarrollo y la programación de las actividades de la Cámara, en buena

(16) Arts. 31.1.4.ª RC; 36.1.c) RS; 23.1.4.ª RPV; 26.1.4.ª RPC; 30.1.5.ª RPG; 28.1.5.ª RPA; 36.1.4.ª RJG; 32.1.4.ª RAC; 31.1.3.ª RAM; 23.1.e) RDGR; 27.1.6.ª RCV; 28.1.5.ª RCA; 30.1.4.ª RCCn; 36.1.5.ª RPN; 27.1.5.ª RAE; 30.1.4.ª RPIB; 30.1.4.ª RAMd; 28.1.5.ª RCCL.

(17) Véase I. TORRES MURO, *op. cit.*, p. 209.

(18) Señala D. LÓPEZ GARRIDO («La producción del Derecho parlamentario: una nueva perspectiva sobre su naturaleza», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, p. 177) que las Mesas son «órganos arbitrales, órganos jurídicamente calificadorios de trámite, pero nunca órganos de dirección, órganos de gobierno en sentido estricto».

(19) I. PITARCH («La organización del Parlamento de Cataluña», en I. MOLAS, M. GERPE y otros, *El Parlamento de Cataluña*, Barcelona, Ariel, 1981, pp. 112-113) configura la función calificatoria entre las funciones «autónomas de programación», de índole preparatoria; M. D. OLLER SALA (*loc. cit.*, pp. 99-100) entiende que, por sus competencias, las Mesas son órganos colegiados decisivos en la «selección» del trabajo parlamentario, para lo que se las dota de «competencias ejecutivas como la calificación de escritos», que, dentro de las de dirección, es ubicable entre «las competencias autónomas en fase de programación». También J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ (*Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 132) consideran la calificación como competencia ejecutiva que corresponde a la Mesa como órgano de programación de los trabajos parlamentarios y que, junto con otros, hace de la Mesa el «órgano colegiado decisivo en la administración y selección» del trabajo de las Cámaras. Asimismo, para J. ASENSI SABATER (*Las Cortes Valencianas*, Alicante, Universidad y Caja de Ahorros Provincial de Alicante, 1983, p. 83) la calificación es una competencia «autónoma de programación».

medida condicionada por el *quantum* de las admisiones y los plazos de tramitación a que están sujetos «los escritos y documentos de índole parlamentaria»; depende, en tercer término, la tramitación misma de los procedimientos reglamentarios para la sustanciación de aquéllos, y depende, en fin, más allá del mero reflejo registral de las entradas en la Cámara, que «los escritos y documentos de índole parlamentaria» sean discutidos en la Asamblea, algo, sin duda, que reviste especial significado en un órgano, el Parlamento, que adopta sus decisiones sobre la base de la discusión, cuando no se limita, sin adoptar decisión alguna, a servir de foro para el intercambio dialéctico entre distintas posiciones (20).

La preponderancia de la Mesa en la organización interna de la Cámara derivada de la titularidad de la competencia de calificación y admisión a trámite no disminuye por el hecho de que no ostente aquélla dicha titularidad con carácter exclusivo y en todo caso, pese a que parezca estar así atribuida en los Reglamentos parlamentarios, pues la principalidad de la Mesa de la Cámara no es aquí tanto el resultado de la exclusión de otros órganos de la titularidad de la competencia de que se trata cuanto del momento en que se ejercite.

Ciertamente, hay en los Reglamentos parlamentarios supuestos en los que no es la Mesa de la Cámara quien califica y admite a trámite. Dejando al margen el caso del Parlamento Foral de Navarra, en el que califica y admite a trámite la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces (art. 36.1.5.^a de su Reglamento), es frecuente que, en el procedimiento legislativo, la calificación y admisión a trámite de las enmiendas a proyectos y proposiciones de ley no esté reservada a la Mesa de la Cámara, sino a la Mesa de la Comisión ante la que aquéllos se tramiten. Así, en el Congreso de los Diputados, aparte de las enmiendas que contengan materias reservadas a ley orgánica presentadas a proyectos de ley ordinaria, cuya calificación sí corresponde a la Mesa de la Cámara (art. 130.2 del Reglamento del Congreso) (21), el artículo 110

(20) Aun cuando el carácter «tasado» de la discusión a que se refiere F. SANTAOLALLA LÓPEZ (*El Parlamento en la encrucijada*, Madrid, Eudema, 1989, pp. 88-91) obligue a introducir alguna matización.

(21) Asimismo, la Resolución de la Presidencia del Congreso de 23 de abril de 1985, sobre procedimiento para ejecutar la STC 53/1985, de 11 de abril, en el recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto del Proyecto de Ley Orgánica de reforma del art. 417 bis del Código Penal (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 114, de 24-IV-1985), atribuyó a la Mesa del Congreso la calificación y admisión a trámite de las enmiendas presentadas por los Grupos parlamentarios. Contra esta Resolución se interpuso recurso de amparo (núm. 734/1985), que no fue admitido a trámite por ATC 12/1986, de 15 de enero. En cambio, en otro ámbito, las Normas de las Mesas del Congreso y del Senado sobre tramitación de la Cuenta General del Estado, de 1 de

del Reglamento prescribe la presentación de enmiendas en «escrito dirigido a la Mesa de la Comisión», y por Resolución de la Presidencia de 12 de enero de 1983 (22) se dispone que «la Mesa de la Comisión» calificará las que lo sean a la totalidad, así como las que supongan aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios», si bien, por un acuerdo ulterior de la Mesa de la Cámara, la calificación de las de totalidad es efectuada por el Presidente de la Comisión, que podrá convocar a la Mesa de ésta sólo en caso de duda (23), del mismo modo que en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas es la Mesa de la Comisión, y no la de la Cámara, el órgano que califica y admite a trámite las enmiendas en el procedimiento legislativo (24). Tampoco en los procedimientos de control es la Mesa de la Cámara el único órgano encargado de calificar y admitir a trámite. Así, las interpelaciones urgentes, en aquellos Reglamentos que las prevén, son calificadas en primera instancia por el presidente de la Cámara, conociendo la Mesa sólo subsidiariamente en el caso de que aquél dude, por razones de fondo, de la oportunidad de tramitar la iniciativa de que traten (25). Igual-

marzo de 1984 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 31, 15-III-1984), confieren a la Mesa de la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas la admisión de propuestas de resolución relativas al informe objeto del debate.

(22) *BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie H, núm. 10-1, de 25 de enero de 1983.

(23) Así lo recoge D. LÓPEZ GARRIDO, «La flexibilidad de las normas parlamentarias del Congreso de los Diputados», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, 1986, p. 28.

(24) Arts. 102.1 RPV; 94.1 RPC y Acuerdo interpretativo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 4 de julio de 1984 (*BOPC* núm. 23, de 23 de octubre de 1987); 112.1 RPG; 111.1 RPA y Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 1 de julio de 1987 (*BOPA* núm. 29, de 17 de agosto de 1987); 136.1 RJG; 106.1 RAC; 90.3 RAM; 80.1 RDGR; 105.1 RCV; 118.1 RCA; 112.1 RPCn; 123.1 RPN; 110.1 RAE; 113 RPIB; 106.1 RAMd; 110.1 RCCL. En el Parlamento Vasco, aunque el art. 102 del RPV señala únicamente que el escrito de presentación de enmienda ha de dirigirse a la Mesa, sin especificar si de la Cámara o de Comisión, es a esta última, como al menos así lo acreditan las publicaciones oficiales del Parlamento, a la que se dirige.

(25) De acuerdo con la Resolución dictada por la Presidencia del Congreso de 6 de septiembre de 1983 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 1, de 17 de septiembre de 1983), que prevé que las interpelaciones urgentes sean calificadas por el Presidente de la Cámara, quien, en el supuesto de que considere que no procede su tramitación por cuestiones de fondo, convocará a la Mesa para que ésta adopte la resolución que considere oportuna, a diferencia del Senado, en el que, según Norma Supletoria de la Presidencia del Senado de 6 de diciembre de 1984 (*BOCG*, Senado, Serie I, núm. 117, de 14 de diciembre de 1984), modificada por Norma Supletoria de 23 de octubre de 1985 (*BOCG*, Senado, Serie I, núm. 117, de 24 de octubre de 1985), la urgencia de las interpelaciones es apreciada por la Mesa del Senado; en el Parlamento de Andalucía corresponde al Presidente la calificación de las preguntas e inter-

mente, en algunos Parlamentos, como el catalán y el gallego, las enmiendas a proposiciones no de ley que se sustancien en Comisión son calificadas y admitidas a trámite por la Mesa de ésta y no por la de la Cámara (26). Y asimismo, por citar otro ejemplo, en la Asamblea Regional de Murcia la «primera calificación» de las peticiones corresponde a la Comisión de Peticiones, que actuará a tal fin dividida en varias Ponencias (27), previsión que no deja de llamar la atención por la singularidad de posibilitar la constitución de grupos de trabajo simultáneos para despachar un mismo trámite.

Pero ninguno de los supuestos que acaban de referirse reduce significativamente el radio de acción de que dispone la Mesa de la Cámara a resultas de su competencia de calificación y admisión, y ello es así porque, con la excepción, ceñida a algunos Reglamentos, de las interpelaciones urgentes, respecto de las que, con todo, interviene la Mesa subsidiariamente, no se desapodera a la Mesa de la Cámara de la competencia de calificación y admisión a trámite en la fase instructora de los procedimientos parlamentarios —así, en el procedimiento legislativo es la Mesa de la Cámara la que califica un proyecto de ley, aunque la calificación de las enmiendas corresponda a la Mesa de la Comisión—, por lo que la compartición de la competencia de calificación y admisión a trámite, articulada sobre la base de reservar a la Mesa de la Cámara con carácter exclusivo la calificación y admisión a trámite en la fase de instrucción de los procedimientos, posibilitando en otras fases posteriores la calificación y admisión por parte de otros órganos —señaladamente, las Mesas de Comisión, en favor de las cuales algunos Reglamentos, como el de la Junta General del Principado de Asturias, establecen, además, una cláusula de extensión en virtud de la cual, en el ámbito de la Comisión respectiva, corresponden a su Mesa las mismas funciones que en el ámbito de la Cámara corresponden a la Mesa de ésta (art. 56)—, no mer-

pelaciones formuladas con carácter urgente, según Resolución de la Presidencia de 20 de octubre de 1983 (BOPA núm. 62, de 10 de noviembre de 1983); en la Junta General del Principado de Asturias la calificación de las interpelaciones urgentes está atribuida al Presidente de la Asamblea por el art. 220.3 RJG, que prevé que si el Presidente no las considera urgentes, someterá la iniciativa a la Mesa, que decide, oída la Junta de Portavoces; en las Cortes de Castilla-La Mancha, el Presidente califica las interpelaciones urgentes, y si considera que su tramitación no es procedente, convoca a la Mesa para que ésta adopte la resolución oportuna [art. 182.5.a) RCCM].

(26) Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 11 de marzo de 1986 (BOPC núm. 223, de 23 de octubre de 1986); Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia de 20 de junio de 1986 (BOPG núm. 40, de 11 de julio de 1986).

(27) Art. 166.2 RAM. Sobre el ejercicio del derecho de petición con referencia a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, véase R. SÁNCHEZ FÉRRIZ, «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras», en *Las Cortes Generales*, vol. IV, Madrid, IEF, 1987, pp. 2179-2226, especialmente pp. 2201 y ss.

ma la posición primada de la Mesa de la Cámara, al menos como se apunta, en la fase instructora (28), a lo que sin duda coadyuva la cláusula residual que reglamentariamente permite a la Mesa de la Cámara avocarse, según se vio, las competencias que no estén *expresamente* atribuidas a otro órgano *específico*.

2. *La delimitación del ámbito de la competencia de calificación y admisión a trámite*

3. La significación que reviste la competencia para calificar y admitir a trámite y la relevancia que a su titular confiere, tanto desde la perspectiva de la organización de la Cámara cuanto desde el punto de vista de su innegable virtualidad política, requieren que se precise su alcance con especial cuidado, pues su irrestricto entendimiento, sumado a otros factores, como la cláusula residual establecida reglamentariamente y la excepcionalidad de la actuación calificadora de otros órganos parlamentarios, genera un cierto riesgo de vaciamiento de las atribuciones de estos últimos y de ejercicio de la potestad calificadora por parte de la Mesa de la Cámara incluso allí donde no esté previsto. Para combatir en lo posible este riesgo debe, por tanto, delimitarse con precisión el ámbito de competencia de calificación y admisión a trámite, tanto el ámbito material de la competencia, es decir, qué debe ser calificado y admitido a trámite por parte de la Mesa de la Cámara o, excepcionalmente, por otro órgano, para lo cual la norma atributiva de competencia utiliza los términos «escritos y documentos de índole parlamentaria», cuanto el ámbito funcional de la misma, es decir, en qué consiste la operación de calificar y admitir a trámite y qué es lo que, en el ejercicio de esta competencia, puede hacer su titular.

A) *El ámbito material de la competencia:*

«escritos y documentos de índole parlamentaria»

4. La locución «escritos y documentos de índole parlamentaria» utilizada por los Reglamentos de las Cámaras en el enunciado del objeto de la calificación y admisión a trámite presenta para su delimitación dos elementos: uno viene dado por el género «escritos y documentos» y otro por la

(28) I. E. PITARCH («Acercas de la responsabilidad política del presidente del Parlamento», en *Las Cortes Generales*, vol. III, Madrid, IEF, 1987, p. 2012) destaca la primacía de la Mesa respecto del Presidente en las fases instructoras del trabajo parlamentario.

especie «de índole parlamentaria». El primero ofrece un escaso grado de concreción, en la medida en que en escritos y documentos se soporta la práctica totalidad de los actos que forman parte de los procedimientos parlamentarios, de modo que de acudir a este índice poco podría concluirse más allá de reconocer como «escritos y documentos de índole parlamentaria» los escritos y documentos que son calificados y admitidos a trámite. El segundo elemento presenta, en cambio, un mayor grado de concreción, al que puede accederse por la vía de una doble caracterización, subjetiva, en razón del autor de tales escritos y documentos, y objetiva, en razón de su contenido.

Con arreglo a una caracterización subjetiva, podría pensarse que «escritos y documentos de índole parlamentaria» son los firmados o suscritos por quienes tienen la condición de parlamentarios, es decir, de miembros de la Cámara, de modo que, estribando la índole parlamentaria de un escrito o documento en la cualidad parlamentaria de quien lo firma o suscribe, sólo a los escritos y documentos así firmados o suscritos se contraería la competencia del órgano de calificación y admisión a trámite. No parece que sea ésta, sin embargo, una conclusión que pueda aceptarse, pues, de serlo, obligaría a sustraer de la regla de calificación y admisión a trámite a escritos y documentos como aquellos en los que se deducen cuestiones de confianza, planes gubernamentales, proyectos de ley, proposiciones de ley de iniciativa popular o peticiones, por citar algunos ejemplos, que de hecho son objeto de calificación y admisión a trámite, pese a que sus autores no son miembros de la Cámara, sin que pueda contraargumentarse para combatir este resultado que son susceptibles de calificación y admisión a trámite, además de los que tengan índole parlamentaria, escritos y documentos de otra índole, pues si bien es cierto que las normas atributivas de la competencia de calificación y admisión a trámite no están en las fórmulas reglamentarias exentas de dificultades interpretativas, resulta evidente que, al menos en su enunciado, lo que califica y admite a trámite son escritos y documentos de índole parlamentaria, aparte de que son éstos los que delimitan el ámbito material de la competencia para calificar y admitir a trámite, y no, a la inversa, ésta la que delimita el ámbito material de aquella categoría. Con arreglo a una caracterización objetiva, centrada en el contenido de los escritos y documentos de índole parlamentaria, podría pensarse que se califican y admiten a trámite, como escritos y documentos de índole parlamentaria, los que sirven de soporte a los actos de naturaleza parlamentaria, que, al no venir dada por la condición del sujeto, resultaría de su pertenencia a un procedimiento parlamentario, de modo que serían escritos y documentos de índole parlamentaria aquellos que soportan actos que se insertan en procedimientos parlamentarios. Sin embargo, así formulada, tampoco resulta compatible esta con-

clusión, pues obliga, de ser aceptada, a negar la índole parlamentaria a documentos tales como, por vía de ejemplo, el informe de una Ponencia o el dictamen de una Comisión sobre un proyecto de ley, que se integran en el procedimiento legislativo y que, sin embargo, no son objeto de calificación y admisión a trámite.

5. Con lo dicho hasta aquí, las fórmulas reglamentarias no resultan de mucha utilidad para delimitar el ámbito material de la competencia de calificación y admisión a trámite. Sin embargo, si se retoma, desde una perspectiva distinta, la doble caracterización a que acaba de hacerse referencia, aparecen algunos rasgos comunes a todos los escritos y documentos que son calificados y admitidos a trámite, que tal vez permitan precisar la índole parlamentaria a efectos de calificación y admisión a trámite y, por ende, el ámbito material de la competencia para llevar a cabo la operación calificadora y el despacho de la admisión a trámite.

Examinando la posible caracterización subjetiva de los escritos y documentos de índole parlamentaria, se observó que no podía radicarse ésta en la condición parlamentaria, de miembro de la Cámara, de su autor, pues se califican y admiten a trámite escritos y documentos de sujetos sin tal condición. Pero tan cierto como esto es que en todos los escritos y documentos que se someten al trámite de calificación y admisión concurre una nota común que los define negativamente: ninguno de ellos procede de un órgano de la Cámara que intervenga preparatoria, ordinaria o decisoriamente en los procedimientos parlamentarios. Esta observación, válida para todos los Reglamentos parlamentarios (a excepción del catalán, que obliga a matizarla parcialmente al atribuir la condición de órgano de la Cámara a los grupos parlamentarios, aun cuando no intervienen preparatoria ni decisoriamente en los procedimientos parlamentarios, y legitimarlos para presentar escritos y documentos que son objeto de calificación y admisión a trámite), podría formularse en términos positivos, señalando que, *servata distantia* del lenguaje procesal, son «escritos y documentos de índole parlamentaria» a efectos de calificación y admisión a trámite los firmados o suscritos, o provenientes de quienes, no siendo órganos de la Cámara, comparecen a su través en los procedimientos parlamentarios, bien para activarlos, bien para incorporarse a los mismos en alguna de las fases de su tramitación, por lo que son tales escritos y documentos, y sólo ellos, los que delimitan el ámbito material de la competencia para calificar y admitir a trámite. Se comprende así que, por reproducir ejemplos ya expuestos, los escritos y documentos en los que se deducen proyectos y proposiciones de ley y enmiendas, en el procedimiento legislativo; interpelaciones, mociones, preguntas o proposiciones no de ley, planes, pro-

gramas y comunicaciones, en los procedimientos de control, sean calificados y admitidos a trámite, pues en ninguno de los sujetos actores o intervinientes concurre la condición de órgano parlamentario (29), en tanto que escritos y documentos que sirven de soporte, siguiendo con los mismos ejemplos, al informe en una ponencia o dictamen de una comisión en el procedimiento legislativo, o a las conclusiones de una comisión de investigación en los procedimientos de información y control, no sean calificados y admitidos a trámite, pues todos ellos documentan actos de órganos de la Cámara.

Asimismo, atendiendo al contenido de los escritos y documentos que, de acuerdo con los Reglamentos parlamentarios, han de calificarse y admitirse a trámite, se dijo que no parece posible imputarles la «índole parlamentaria» a que aquéllos se refieren por el solo hecho de que sirven de soporte a actos incorporados a un procedimiento parlamentario, pues, como ya se señaló, hay escritos y documentos que aun con tal contenido no son calificados y admitidos a trámite. Pero tan cierto como esto es que en todos los escritos y documentos cuya calificación y admisión a trámite está reglamentariamente prevista de forma expresa concurre una nota común, en todos los casos, a su contenido, cual es la de que mediante tales escritos y documentos se deducen las pretensiones que en el procedimiento parlamentario interesan los que en él comparecen, bien sea para activarlo, bien para incorporarse a alguna de sus fases. Este rasgo es, en efecto, coincidente en los escritos y documentos mediante los que se presentan proyectos y proposiciones de ley y enmiendas en el procedimiento legislativo, preguntas, interpelaciones, mociones, proposiciones no de ley en los procedimientos de impulso y control de la acción de gobierno, etc. En todos ellos, además de proponer un texto legal o una enmienda al mismo, de preguntar o interpelar al Ejecutivo, etc., quienes los suscriben interesan la activación del procedimiento parlamentario o de la fase del mismo que corresponda, de modo que, desde una perspectiva material, la índole parlamentaria de los escritos y documentos a que los Reglamentos se refieren como objeto de calificación y admisión a trámite no es otra que la de aquellos en los que se deduce la pretensión de que se pongan en marcha procedimientos parlamentarios o alguna de las fases en que éstos se articulen.

(29) Sin entrar aquí en la polémica acerca de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, que son para algunos órganos de la Cámara, sino con sujeción única a las rúbricas sistemáticas de los Reglamentos, que en general los excluyen de la correspondiente a los órganos de la Cámara. Un examen crítico de las diversas posiciones acerca de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios puede verse en N. PÉREZ SERRANO JÁUREGUI (*Los Grupos Parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 143-157), quien parece preferir su calificación como asociaciones.

6. Reordenando, entonces, los datos que proporciona la doble caracterización subjetiva y objetiva de los «escritos y documentos de índole parlamentaria» a que se refieren los Reglamentos de las Cámaras como objeto de calificación y admisión a trámite, puede concluirse que el ámbito material de la competencia para calificar y admitir a trámite, que en fase instructora corresponde a la Mesa de la Cámara —con la excepción de los procedimientos de control tramitados con el carácter de urgentes, en los casos en los que están previstos— y que en otras fases del procedimiento parlamentario puede corresponder a órganos diversos —siempre que medie atribución reglamentaria expresa—, viene delimitado por los escritos y documentos presentados por quienes no teniendo la condición de órgano parlamentario —con la excepción de los grupos parlamentarios en el Parlamento de Cataluña— comparecen a su través en los procedimientos parlamentarios interesando en el ejercicio del *ius in officium* que titulan su activación o la incorporación a alguna de sus fases para sustanciar las pretensiones que en ellos deduzcan, vinculadas éstas a las funciones parlamentarias constitucional o estatutariamente establecidas.

B) *El ámbito funcional de la competencia:
el contenido complejo del acuerdo parlamentario en el trámite
de calificación y admisión*

7. Si la delimitación del ámbito material de la competencia que su titular ejerce en el trámite de calificación y admisión ha permitido determinar qué es lo que se somete al trámite de calificación y admisión y concretar lo que de específico hay en la «índole parlamentaria» de los escritos y documentos objeto de dicho trámite, la delimitación del ámbito funcional de esta competencia sirve para precisar lo que en el ejercicio de la misma puede hacer el órgano que la titule, que es tanto como desbrozar en qué consiste y cuál es la naturaleza de la operación de calificar y admitir a trámite, qué es lo que le presta identidad, haciéndola reconocible entre los demás actos de los órganos parlamentarios.

Escasa utilidad tiene, a estos efectos, atender a la forma que reviste la operación de calificar y admitir a trámite, plasmada en acuerdos adoptados por el órgano titular —generalmente, la Mesa de la Cámara— por la mayoría reglamentaria prevista —generalmente, mayoría simple—, y poco más esclarecedor resulta tipificar al acuerdo adoptado en el trámite la calificación y admisión como acto parlamentario, entendiéndolo por tal, en definición de visible inspiración zanobinniana, «la declaración de voluntad, de juicio, de

conocimiento o de deseo realizada en el Parlamento, por una de sus Cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria» (30), pues con ello se expresaría algo que, aun siendo cierto, no es definitorio ni singular del acto de calificar y admitir a trámite, ya que a la categoría de acto parlamentario así anunciada pertenecerían todos los acuerdos adoptados por los órganos de las Cámaras en el ejercicio de las funciones que les son propias. Tampoco daría una idea ajustada de lo que el órgano titular de la competencia hace específicamente en el trámite de calificación y admisión si se configura este acto entre los actos de trámite (31), en la medida en que se trata de un acuerdo instrumental de la resolución decisoria o un acto de ordenación del procedimiento (32) de naturaleza interlocutoria o instructora, que no decide «directa o indirectamente el fondo del asunto», según la fórmula del artículo 37 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y que puede suponer «la imposibilidad de continuar el procedimiento» (artículo 113 de la Ley de Procedimiento Administrativo), pues, aparte de que a tal acuerdo no sigue siempre una resolución definitiva, aun cuando sea aquél de admisión —piénsese en la admisión a trámite de una pregunta—, de esta nota de acto de trámite participarían todos los actos de los órganos parlamentarios que, con carácter preparatorio, precedan a la decisión definitiva que adopte el órgano competente para hacerlo. De no mayor virtualidad sería a estos efectos centrarse en la «naturaleza política» del acto de calificar y admitir a trámite, en cuanto producto de funciones parlamentarias, y en razón de la especialidad de su control jurisdiccional (33), pues ni los aspectos políticos que pueda presentar son determinantes de un concreto modelo de control jurisdiccional, como después se verá, ni esa

(30) Definición de acto parlamentario tomada de N. PÉREZ SERRANO JÁUREGUI («Hacia una teoría de los actos parlamentarios», en *Revista de Derecho Político*, número 9, 1981, p. 76), a la que es similar la más abreviada de M. A. GARCÍA MARTÍNEZ (*El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, p. 69), con arreglo a la cual, por acto parlamentario se entiende la «declaración de voluntad realizada por el Parlamento en el ejercicio de una potestad reglamentaria».

(31) Aspecto resaltado por L. MARTÍN RETORTILLO, «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», en *Las Cortes Generales*, vol. I, Madrid, IEF, 1987, p. 1507.

(32) Véase, sobre la noción de acto de trámite aquí utilizada, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 4.ª ed., 1983, p. 528.

(33) Véase, al respecto, A. EMBID IRUJO, «Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, 1988, pp. 73-79.

supuesta naturaleza política sería, caso de aceptarse, específica del acto de calificar y admitir a trámite, sino común a todos los actos producto de funciones parlamentarias. Del mismo modo, tampoco resultaría definitorio catalogar el acto de calificar y admitir a trámite entre los actos internos de las Cámaras, caracterizados por no trascender los umbrales de relevancia jurídica general del ordenamiento ni afectar a terceros (34), pues ni el carácter interno cumple ya el papel de inmunizador jurisdiccional que con él se justificó en su momento, como después se comprobará, ni puede decirse que en todo caso el acto de calificar y admitir a trámite no afecte a terceros ajenos a la Cámara, como puede comprobarse recurriendo a la calificación y admisión a trámite de proposiciones de ley de iniciativa popular o municipal.

8. Rasgos como los apuntados y otros que a ellos podrían añadirse no hacen sino delimitar periféricamente y desde diversas perspectivas el acto de calificar y admitir a trámite, pero su análisis no sirve para determinar en qué consiste calificar y admitir a trámite y qué es, en consecuencia, lo que el órgano que titula la competencia para calificar y admitir a trámite hace o puede hacer al ejercerla. Para resolver esta cuestión debe repararse en que, al calificar y admitir a trámite, el órgano competente hace más de una cosa, pues, como de su propio enunciado se sigue, aunque bajo la unidad formal de un solo acuerdo, el acto de calificar y admitir a trámite comprende dos fases u operaciones sin duda relacionadas entre sí, pero diversas la una de la otra: calificar y admitir a trámite son, en efecto, dos secuencias distintas ordenadas lógicamente con la calificación en primer término, seguida de la admisión a trámite. Para comprender el carácter compuesto de este acto debe tenerse en cuenta la naturaleza mixta de los escritos y documentos de índole parlamentaria objeto de calificación y admisión a trámite, a la que parcialmente ya se hizo referencia, pues la complejidad del acuerdo adoptado en el trámite de calificación y admisión y la irreductible diversidad de las dos operaciones que en él se condensan no son sino consecuencia de la ambivalencia del objeto de calificación y admisión.

En efecto, quien presenta ante el órgano de la Cámara competente un escrito o documento de índole parlamentaria, esto es, uno de los que, con arreglo a las previsiones reglamentarias, son objeto de calificación y, en su

(34) Carácter interno sobre el que, de forma general, puede verse C. CAZORLA PRIETO, *Las Cortes Generales, ¿Parlamento contemporáneo?*, Madrid, Civitas, 1985, p. 105.

caso, admisión a trámite, insta, de una parte, la iniciación de un determinado procedimiento parlamentario o la activación de alguna de sus fases, y deduce, de otra, pero al mismo tiempo, una pretensión concreta, a sustanciar por aquel procedimiento. Así, quien formula al Gobierno una pregunta con respuesta oral ante el Pleno insta, al dirigir el escrito en que aquélla se contiene a la Mesa de la Cámara, que ésta active el procedimiento parlamentario que proceda de acuerdo con el Reglamento para sustanciar la pregunta que presenta y, al mismo tiempo, deduce una pretensión determinada, cual es la de obtener una respuesta del Gobierno acerca del objeto de la pregunta. Es este carácter mixto el que se reproduce en el acuerdo que en el trámite de calificación y admisión adopta el órgano competente, dotando de diverso contenido a una y otra operación, ya que calificar escritos y documentos de índole parlamentaria no es sino comprobar la adecuación del cauce procedimental elegido por los interesados para sustanciar las pretensiones deducidas en tales escritos y documentos, es decir, verificar que los interesados solicitan para la sustanciación de su pretensión la activación y disponibilidad del procedimiento parlamentario reglamentariamente correcto, en tanto que la admisión a trámite se ordena subsecuentemente siempre que la solicitud procedimental haya sido correctamente formulada, aunque no sólo si ha sido correctamente formulada, sino si, además, satisface exigencias distintas y específicamente requeridas no para que la pretensión deducida sea calificada y subsumida en un determinado procedimiento, sino para que la solicitud de que tal pretensión sea sustanciada a través de un determinado procedimiento pueda entenderse, a su vez, correctamente formulada.

De otro modo dicho, al calificar se tipifica el procedimiento parlamentario aplicable para sustanciar la pretensión del interesado, en tanto que con la admisión a trámite se reconoce, en su caso, el *ius ut procedatur* de quien firma o suscribe el escrito en el que se documenta aquella pretensión, el derecho a que se siga el procedimiento elegido. Se califica la pretensión; se admite o inadmite a trámite el escrito. Así, presentado ante la Mesa de la Comisión correspondiente un escrito por el que, en un procedimiento legislativo, se propone la adición de un artículo a un proyecto de ley, será tal adición calificable como enmienda al articulado, pero podrá no ser admitido el escrito en que se documenta si, por ejemplo, se presenta fuera de plazo. Calificada la pretensión y admitido a trámite el escrito o documento de que se trate, la dualidad se diluye, pues el escrito o documento que sirve de soporte a la pretensión deja de identificarse de forma autónoma para hacerse *unum et eadem* con la pretensión que en él se deduce —pregunta, enmienda, etc.—, pero, hasta tanto, el juicio de calificación y el juicio de admisión resultan conceptualmente dissociables: en tanto la calificación se configura como un

control de tipicidad (35), de identificación e idoneidad de la elección de un procedimiento parlamentario determinado —identificación especialmente relevante dada la intercambiabilidad de los procedimientos parlamentarios (36)—, la admisión a trámite, que implica que el escrito o documento de índole parlamentaria ha sido presentado en tiempo y forma por sujeto legitimado y ante el órgano competente, y que de la pretensión en él deducida puede ocuparse la Cámara o alguno de sus órganos, se configura como un control de aceptabilidad provisorio y cautelar, que no prejuzga el éxito de la pretensión, sino únicamente su viabilidad procedimental, obligando a prever y dedicar un tiempo del trabajo de la Cámara para su sustanciación.

3. *El parámetro de ejercicio de la competencia de calificación y admisión a trámite: la cláusula «con arreglo al Reglamento»*

9. A través de la delimitación de los ámbitos material y funcional de la competencia que en el trámite de calificación y admisión ejerce su titular —Mesa de la Cámara, generalmente— se ha intentado, en páginas precedentes, identificar los rasgos definitorios del objeto de calificación y admisión y de la función de calificar y admitir, procurando dar una posible interpretación a dos de las cláusulas contenidas en la norma de competencia tomada como punto de partida del análisis, la que, en fórmulas reglamentarias sustancialmente coincidentes, atribuye a la Mesa de la Cámara la función de «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos». Han sido, en efecto, examinadas las locuciones «escritos y documentos de índole parlamentaria», para acotar el ámbito material de la calificación y admisión, y «calificar así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos», para acantonar su ámbito funcional. Queda pendiente, sin embargo, la cláusula «con arreglo al Reglamento», cuya consideración, aparte de la utilidad que ofrece para contraer la competencia de la Mesa de la Cámara a los supuestos en que reglamentariamente esté previsto el trámite de calificación y admisión y esté igualmente previsto que sea la Mesa de la Cámara la que resuelva en ese trámite, da paso al examen de

(35) Expresión tomada, en el contexto parlamentario, de I. BUCCISANO, *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentare*, Milán, Giuffrè, 1969, p. 112.

(36) Versatilidad de los procedimientos parlamentarios, en cuanto que, excepto en supuestos muy tasados, pueden utilizarse para dar cumplimiento a más de una función parlamentaria, destacada por I. MOLAS e I. E. PITARCH, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 217.

los problemas relativos a la determinación del parámetro normativo, «con arreglo al cual» el órgano titular debe ejercer su competencia para decidir qué calificación corresponde a un escrito y documento de índole parlamentaria y qué juicio de admisión, positivo o negativo, merece la pretensión deducida, cuestiones éstas de singular relieve en el ámbito parlamentario, habida cuenta, de una parte, de la «flexibilidad» de las normas reglamentarias (37) y, de otra, del margen de discrecionalidad, entendida ésta al menos en su sentido etimológico de «autonomía en el juicio» (38), de que dispone el órgano calificador y de las diversas áreas de elección en las que, en consecuencia, puede moverse su decisión.

10. A tal fin, en la lectura de la norma de competencia —«calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos» (39)— resalta la ubicación de la cláusula «con arreglo al Reglamento» después de «calificar» y antes de «declarar la admisibilidad o inadmisibilidad». Este dato, si bien no puede significar que sólo se deba calificar «con arreglo al Reglamento» y que no pueda admitirse o inadmitirse *praeter* o *contra* el Reglamento, pues una norma no puede autorizar su contrario, sí puede, en cambio, suponer que así como la calificación ha de ceñirse, en lo que hace a su parámetro, al Reglamento, como conjunto de normas de procedimiento, para decidir la admisibilidad o inadmisibilidad pueden tenerse en cuenta, además del Reglamento, otros parámetros normativos. Esta interpretación, conforme a la cual los parámetros de calificación y admisión a trámite no son necesariamente coincidentes, no sería sino reflejo y confirmación del doble contenido del acto de calificar y admitir a trámite, a que antes se hizo referencia, y del diverso sentido de las operaciones que lo componen. Si, según se dijo entonces, calificar consiste en comprobar el acierto del interesado en la elección del procedimiento parlamentario adecuado para sustanciar su pretensión, es el Reglamento, como norma reguladora de tales procedimientos, el que hace posible esa comprobación, que no requiere, en consecuencia, más consulta que la reglamentaria, en tanto que si, como tam-

(37) Cualidad resaltada por D. LÓPEZ GARRIDO, «La flexibilidad de las normas...», pp. 23-29.

(38) Sobre el que puede verse D. J. CALLIGAN, *Discretionary Powers. A Legal Study of Official Discretion*, Oxford, Clarendon Press, 1986, pp. 8 y 23.

(39) Fórmula común a todos los Reglamentos, a excepción de los de la Diputación General de La Rioja [art. 23.1.e)] y de las Cortes de Aragón (art. 29.15.º), que posponen la referencia al Reglamento de la Cámara de manera que engloba tanto la calificación como la declaración de admisibilidad o inadmisibilidad.

bién se apuntó anteriormente, el juicio de admisibilidad implica verificar no sólo que la solicitud de la activación de un determinado procedimiento es formulada en tiempo y forma por el sujeto legitimado y ante el órgano competente, sino que, además, de la pretensión incorporada pueda ocuparse la Cámara, tal verificación puede requerir el recurso a otros parámetros distintos del Reglamento, ya que de lo que la Cámara puede ocuparse no viene determinado por el Reglamento, que se contrae a la regulación de la organización y de los procedimientos que en el interior de la Cámara se siguen para el ejercicio de las competencias atribuidas externamente por normas constitucionales o, en su caso, estatutarias, que son las que fijan ámbitos competenciales, aquello de lo que pueden ocuparse el Congreso, el Senado, las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Más aún, cuando no fuese así y la cláusula «con arreglo al Reglamento» figurase en las fórmulas reglamentarias de manera que comprendiese por igual a la calificación y a la declaración de admisibilidad o inadmisibilidad, el resultado no sería muy diferente, pues no consentiría ese solo dato convertir al Reglamento parlamentario en el único parámetro del control de los escritos y documentos de índole parlamentaria que en el trámite de admisión efectúa el órgano competente. Ello es así porque, con independencia de su discutida naturaleza (40), y sin que sufra por ello menoscabo alguno la auto-

(40) Para un resumen de las distintas posiciones mantenidas al respecto, véanse J. A. MARAVALL, *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el sistema de Comisiones*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1947, pp. 11-53; N. PÉREZ SERRANO, «Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario», en *Escritos de Derecho Político*, II, Madrid, IEAL, 1984, pp. 915-1057. Y más recientemente, L. MARTÍNEZ ELIPE, «Fuentes del Derecho...», pp. 450-503; C. CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, «Teoría general sobre la naturaleza de los Reglamentos parlamentarios», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, I, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, pp. 355-400; J. RODRÍGUEZ ZAPATA, «Los Reglamentos parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del Derecho español», *ibid.*, pp. 181-186; C. J. FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, «Los Reglamentos parlamentarios y el ordenamiento jurídico», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pp. 163-167; J. B. CANO BUESO, «A propósito del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Una reflexión sobre su naturaleza jurídica», en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. II, Granada, ed. Parlamentos Vasco, de Cataluña, de Galicia y de Andalucía, 1984, pp. 862-864; ID., «El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 40, 1984, pp. 85-89; A. TORRES DEL MORAL, «Naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, pp. 7-22; O. ALZAGA VILLAMIL, «Contribución al estudio del Derecho Parlamentario», en *Revista de Derecho Público*, núm. 62, 1976, pp. 24-34.

nomía reglamentaria de las Cámaras (41), el Reglamento parlamentario, tanto de las Cámaras de las Cortes Generales como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, no son normas aisladas, situadas al margen del ordenamiento jurídico, sino parte integrante de éste y como tales sometidas, al igual que las demás, a la Constitución (art. 9.1 de la Constitución), conforme con la cual han de ser interpretadas y cuya validez, en el caso de que sea cuestionada, es apreciada por el Tribunal Constitucional, que, a tal fin, podrá considerar, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas (art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Necesaria la conformidad del Reglamento parlamentario a la Constitución y a las normas integrantes del bloque de constitucionalidad, los actos que, en aplicación del Reglamento, adoptan los órganos parlamentarios han de ser igualmente conformes a aquellas normas, pues para los poderes públicos (42) —y las Cámaras y sus órganos lo son (43), como, por contraposición con los parlamentarios individualmente considerados, ha venido a reconocer el ATC 147/1982, de 22 de abril— la sujeción a la Constitución, que «es en consecuencia obligada de su carácter de norma suprema», impone no sólo un «deber general de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución», común a los ciudadanos, sino, «además, un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución» (STC 101/1983, de 18 de noviembre; STC 122/1983, de 16 de diciembre).

Esto así, no parece dudoso que la Mesa de la Cámara, o el órgano que en su caso sea titular de la competencia, deba, como poder público, y en

(41) Como señala R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, Madrid, CEC, 1983, p. 90. Para una dimensión histórica del principio de autonormatividad de las Cámaras véase R. MORODO LEONCIO, «El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho Constitucional», en *Estudios jurídico-sociales. Homenaje al profesor Luis Legaz Lacambra*, Universidad de Santiago de Compostela, 1960, pp. 891-911.

(42) Concepto, el de «poderes públicos», más amplio que el de «poderes del Estado» (en el sentido clásico de la expresión), y que el de «órganos constitucionales», que, por lo demás, no coincide exactamente con el anterior, como ha podido señalar J. SALAS HERNÁNDEZ, «El Tribunal Constitucional español y sus competencias desde la perspectiva de la forma de gobierno: sus relaciones con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, 1982, p. 143, nota 6.

(43) La inclusión de las Cámaras entre los poderes sometidos a la Constitución es especialmente analizada por F. SANTAOLALLA LÓPEZ, «Vinculación a la Constitución y control de leyes», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, 1985, pp. 207-208.

cumplimiento de su «deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución», tener en cuenta para asegurar tal conformidad a la hora de calificar y admitir a trámite no sólo las prescripciones reglamentarias, sino también aquellas otras de las que la validez del Reglamento depende y con arreglo a las cuales ha de ser interpretado, y ello no sólo en relación con las normas constitucionales o del bloque de constitucionalidad —en este caso por definición resulta— de contenido «estrictamente parlamentario», reproducido en los Reglamentos parlamentarios, sino por extensión a todas ellas, pues a todas ellas, procedimentales, organizatorias o sustantivas, está sometido el ordenamiento en su conjunto y todas vinculan a los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones, de modo que no podría un acuerdo de calificación y admisión a trámite, so capa de atenerse estrictamente al Reglamento, provocar un resultado que contraviniera lo dispuesto en normas a las que aquél debe conformarse.

11. La «ampliación» del parámetro de control derivada de la integración en el ordenamiento jurídico del Reglamento de la Cámara no debe ser especialmente considerada en el juicio de calificación, pues ceñido éste a una comprobación de procedimiento, es en el Reglamento donde con detalle se regulan los procedimientos parlamentarios, respecto de los que, por lo común, las normas extrarreglamentarias antes referidas únicamente contienen reglas generales concretadas en aquél; sí, en cambio, en el juicio de admisibilidad, pues consistiendo éste, según se apuntó con anterioridad, en el control no sólo de la corrección formal de la solicitud de activación de un procedimiento parlamentario, sino también en la verificación de que de la pretensión deducida en dicha solicitud pueden ocuparse la Cámara o sus órganos, no podría, por más que fuese formalmente correcta la solicitud, admitirse a trámite una pretensión que, no con arreglo al Reglamento, sino con arreglo a las normas constitucionales o estatutarias, según los casos, no fuese competencia de la Cámara o de sus órganos, pues de lo contrario la letra del Reglamento, que nada dice al respecto, operaría inadmisiblemente como una cláusula de excepción a la supremacía del orden constitucional y en su caso estatutario del que el Reglamento parlamentario trae causa. Y lo dicho es de especial virtualidad respecto de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Prueba de ello es que en algunas, como en las Cortes de Aragón y en las Asambleas de Extremadura, se ha previsto, por Resolución en ambos casos de sus respectivas Presidencias, que a las reuniones de la Mesa de la Cámara se aporte informe de los Letrados del Parlamento en el que se hagan notar los defectos formales con arreglo al Reglamento, así como la competencia de la Comunidad Autónoma respecto de los documentos que

deban ser calificados y admitidos a trámite (44), aun cuando sobre estas fórmulas pueda observarse que si deducir de la cláusula «con arreglo al Reglamento» que el único parámetro de calificación y admisión es el Reglamento aisladamente considerado no parece de recibo, tampoco generalizar el control de competencia en los términos en que lo hacen, al menos formalmente, las dos Asambleas que acaban de mencionarse puede resultar todo lo ajustado que debiera, pues se corre el riesgo de homogeneizar injustificadamente el trámite de calificación y admisión en todos los procedimientos parlamentarios, y respecto de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, cuando ni en todos los procedimientos ni en todos los escritos se sustancian o deducen pretensiones del mismo carácter, otorgando al control que efectúa el órgano competente un alcance que no tiene por qué ser coincidente en todos los casos.

12. Parece, por el contrario, adecuado fragmentar el análisis para precisar la extensión que, como consecuencia del parámetro a utilizar, pueda alcanzar el control que, en el trámite de calificación y admisión, efectúa el órgano competente, diferenciando, siquiera sea convencionalmente, el procedimiento legislativo de los procedimientos de exigencia de responsabilidad, control e impulso del Ejecutivo, y dentro del primero, el ordinario de sus especialidades, y aun dentro del ordinario, los proyectos de las proposiciones de ley, pues en cada uno de ellos el ejercicio de la competencia de calificación y admisión tiene un significado particular.

II. LA COMPETENCIA DE CALIFICACION Y ADMISION A TRAMITE EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1. *Calificación y admisión a trámite en el procedimiento legislativo ordinario*

A) *Proyectos y proposiciones de ley*

13. El artículo 87.1 de la Constitución atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, al Congreso y al Senado, y, de acuerdo con los Estatutos de autonomía, la iniciativa legislativa corresponde en sus respectivos ámbitos a los Consejos de Gobierno regionales y a los miembros de los Parlamentos

(44) Véanse Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón de 28 de mayo de 1984 (BOCA núm. 27, de 1 de julio) y Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Extremadura de 14 de febrero de 1986 (BOAE núm. 90, de 21 de febrero).

autonómicos (45). El Gobierno —y lo mismo los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en relación con las Asambleas Legislativas de éstas (46)— ejerce la iniciativa legislativa a través de los proyectos de ley, que, una vez aprobados en Consejo de Ministros, son sometidos al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos, tras lo cual la Mesa del Congreso ordena su publicación en el *Boletín Oficial de la Cámara*, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente (arts. 88 de la Constitución y 108 del Reglamento del Congreso). El Congreso —y lo mismo las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (47)— ejerce la iniciativa legislativa a través de las proposiciones de ley, que, suscritas por una fracción determinada de Diputados o por un Grupo Parlamentario, con la firma de su portavoz, se presentan, acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas, ante la Mesa de la Cámara, que ordena su publicación en el *Boletín Oficial del Congreso*, así como su remisión al Gobierno para que exprese su criterio respecto a la toma en consideración de la proposición y su conformidad a la tramitación de la misma por no implicar aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, tras lo cual, de no ser expresamente negada tal conformidad, es sometida la proposición a la toma de consideración del Pleno, ordenando la Mesa, si el acuerdo plenario es favorable, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente (arts. 124 y 126 del Reglamento del Congreso). Por último, el Senado ejerce la iniciativa legislativa a través de las proposiciones de ley que, formuladas en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y una evaluación de su coste económico, sean presentadas por un Grupo Parlamentario o fracción de senadores, disponiendo el presidente de la Cámara su publicación en el *Boletín Oficial del Senado* y abriéndose un plazo para la presentación de proposiciones de ley sobre el mismo objeto, agotado el cual se debate su toma en consideración, que, de ser favorable, da paso a su remisión al Congreso (art. 108 del Reglamento del Senado), donde no

(45) Arts. 27 EPV; 32.6 EC; 13.1 EG; 33.1 EA; 31.1 EPA; 15.1 ECt; 20 ER; 30.1 EM; 14.5 EV; 15.2 EAr; 11.4 ECan; 19.1 LORAFNA; 24 EE; 26.1 EB; 15.1 EMD; 14.1 ECL.

(46) Arts. 101 RPV; 93 EPC; 111.2 RPG; 110.2 RPA; 136.1 RJG; 105 RAC; 79.2 RDGR; 104 RCV; 118.1 RCA 130.2 RCCM; 116.2 RPCn; 122 RPN; 109.2 RAE; 112.2 RPIB; 105 RAM; 110.1 RCCL.

(47) Arts. 105 RPV; 107 RPC; 123 RPG; 122 RPA; 151 RJG; 116 RAC; 92 RDG; 115 RCV; 132 RCA; 154 RCCM; 123 RPCn; 142 RPN; 121 RAE; 126 RPIB; 117 RAM; 121 RCCL.

serán tomadas nuevamente en consideración (art. 124 del Reglamento del Congreso).

Una comparación superficial basta para decantar, en el *iter* procedimental que inicialmente siguen proyectos y proposiciones de ley, notables diferencias, de las que interesa ahora destacar la circunstancia de que en tanto a la apertura del plazo de presentación de enmiendas y remisión a la Comisión correspondiente de los proyectos de ley por parte de la Mesa de la Cámara únicamente precede la presentación ante ella de dichos proyectos, para que se abra el plazo de enmienda y se ordene el envío a la Comisión competente de las proposiciones de ley que se presenten ante la Mesa de la Cámara es preciso que previamente sean tomadas en consideración. A la vista de estas diferencias de regulación, y partiendo del distinto significado que tienen los términos «iniciar» y «promover», con acierto ha podido señalarse (48) que sólo el Gobierno y las Cámaras, pero no los miembros de éstas —y lo propio puede decirse de los Consejos de Gobierno y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas—, ejercen la iniciativa legislativa, pues sólo la presentación ante la Mesa de la Cámara de proyectos de ley determina automáticamente la apertura de la fase constitutiva, de enmienda y deliberación, del procedimiento legislativo, porque sólo el Gobierno tiene capacidad para imponer al Parlamento el paso a esta fase, en tanto que la presentación de proposiciones de ley no determina por sí misma la apertura de la fase constitutiva del procedimiento legislativo, cuyo inicio depende, antes bien, de la previa toma en consideración por el Pleno de la Cámara, de suerte que es éste el que impone la apertura de la fase de enmienda y deliberación, pero no los diputados y Grupos Parlamentarios, que únicamente tienen capacidad, en cuanto proponentes, para instar que su propuesta de iniciativa se convierta en iniciativa de la Cámara, diferencia esta entre proyectos y proposiciones de ley que resulta acentuada por el distinto régimen a que está sometida la retirada de los proyectos de ley y la de las proposiciones de ley, pues en tanto el Gobierno puede retirar sus proyectos en cualquier momento de su tramitación, antes, claro es, de que la Cámara adopte su acuerdo fi-

(48) Véase M. ARAGÓN, «La iniciativa legislativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986, pp. 287-312, especialmente pp. 290, 296 y 311. Es de destacar que el ATC (Sala 1.ª) 659/1987, de 27 de mayo, por el que se inadmitió el recurso de amparo promovido por el Partido Nacionalista Vasco-Eusko Alderdi Jeltzalea contra el acuerdo del Congreso de los Diputados de 3 de diciembre de 1986 por el que no se tomó en consideración una proposición de ley del Grupo Parlamentario Vasco PNV-Eusko Alderdi Jeltzalea (PNV-EAJ), refiriéndose a la toma en consideración, ha señalado que en el caso de «*propuestas de diputados o grupos parlamentarios* el rechazo o aceptación de la propuesta, convirtiéndola en *iniciativa de la Cámara*, constituye un paso dentro del procedimiento legislativo, integrándose en el mismo».

nal (49), el Grupo Parlamentario o los diputados firmantes de una proposición de ley sólo pueden retirar con plena eficacia su propuesta antes de que sea tomada en consideración por el Pleno; después es al Pleno a quien corresponde acordar, en su caso, la retirada de su iniciativa (50). Así lo anterior, cuando la Mesa de la Cámara recibe un proyecto o una proposición de ley, recibe en el primer caso una iniciativa y en el segundo caso una propuesta de iniciativa, y esta diversidad conduce por dos vías distintas a dar a la intervención de aquélla un determinado sentido también diverso.

14. Los Reglamentos parlamentarios no refieren aquí de modo expreso, y a diferencia de lo que, como después se verá, acontece en otros procedimientos, la calificación y admisión a trámite de los proyectos y proposiciones de ley, sino que se limitan a prevenir, según se apuntó anteriormente, que la Mesa ordenará su publicación y la apertura del plazo de presentación de enmiendas en el caso de los proyectos de ley y la publicación, remisión al Gobierno y ulterior toma en consideración en el caso de las proposiciones de ley (51). Tales previsiones podrían ser interpretadas como reglas excluyentes de la competencia calificadoras y de admisión a trámite, con el sentido antes expuesto, sustituida aquí por una competencia ordenadora de la publicación y de la tramitación de la iniciativa o la propuesta de iniciativa, considerando a tal fin que sería éste uno de los supuestos en que los Reglamentos excluyen el trámite en el que la Mesa ejerce la competencia que se examina, lo que, al menos para los proyectos de ley, no dejaría de contar con algún refuerzo en la propia sistemática de los Reglamentos parlamentarios en los que las normas reguladoras de la tramitación de los proyectos de ley aparecen aglu-

(49) Arts. 128 RC y 109 RS; y, siguiendo la fórmula del primero, arts. 125.1 RPG; 124 RPA; 154 RJG; 119 RAC; 93.1 RDG; 118 RCV; 134 RCA y de Ley de las Cortes de Aragón 4/1983, de 29 de septiembre; 148 RCCM; 122 RAE; 144 RPN; 126.1 RPCn; 128.1 RPIB; 119 RAMd; 122 RCCL. Es de destacar que, de acuerdo con el art. 109.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, el Consejo Ejecutivo puede retirar el proyecto de ley hasta que no esté publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento* el dictamen de la Comisión.

(50) Arts. 129 RC y 109 RS, y para los Parlamentos autonómicos, arts. 109.2 RPC; 125.2 RPG; 125 RPA; 155 RJG; 120 RAC; 93.2 RDGR; 119 RCV; 134 RCA; 156 RCCM; 123 RAE; 145 RPN; 126 RPCn; 128.2 RPIB; 120 RAMd; 123 RCCL.

(51) Únicamente el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia menciona de forma expresa la admisión a trámite de los proyectos y proposiciones de ley en el artículo 88.2, al prescribir que «no será admitido a trámite en la misma legislatura cualquier proyecto o proposición de ley que, con igual contenido, hubiese sido rechazado en esa legislatura por la Cámara», y en el art. 90, a cuyo tenor, recibido un proyecto o una proposición de ley por la Cámara, «si la Mesa de la Asamblea lo admite a trámite, ordenará su publicación».

tinadas bajo rúbricas que comienzan directamente en la «fase de deliberación y presentación de enmiendas» o «fase de presentación de enmiendas» (52).

Pero, acaso sin necesidad de llegar tan lejos, la conclusión no sea muy diversa. Si los proyectos de ley son, según se dijo anteriormente, iniciativas que por sí mismas ponen en marcha el procedimiento legislativo porque el Gobierno tiene capacidad para imponer a la Cámara el paso a la fase de deliberación y enmienda (53), no parece razonable que pueda la Mesa cerrar esta fase por un motivo que no sea la comprobación de que la iniciativa recibida no es un proyecto de ley y de que el procedimiento iniciado por el Gobierno no es el adecuado para sustanciar su iniciativa, puesto que por el hecho de ejercer el Gobierno su iniciativa y darla a conocer a la Cámara mediante su remisión a la Mesa, el procedimiento legislativo ya ha comenzado. Puede entenderse, por tanto, que basta —y no otra cosa es lo que en principio, y con las excepciones que más adelante se apuntarán, puede hacer la Mesa— con que el proyecto de ley sea reconocible como tal (texto articulado aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros bajo dicha denominación) y el procedimiento activado por el Gobierno sea el reglamentariamente procedente para que sea ordenada por la Mesa su publicación, al igual que ocurre en el procedimiento de la Cámara de los Comunes tras la primera lectura del proyecto (54) o en el procedimiento francés tras el depósito del

(52) Tan sólo los Reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias, de la Asamblea de Extremadura y del Parlamento de Canarias antepone la sección relativa a la fase de enmiendas una sección o epífrase titulado «Presentación de proyectos de ley».

(53) M.^a A. GARCÍA MARTÍNEZ (*op. cit.*, pp. 233-234) señala que «la característica que tiene la iniciativa legislativa del Gobierno de pasar directamente a tramitación sus proyectos de ley responde al reconocimiento de la situación privilegiada que tiene el Gobierno para instar el procedimiento», a lo que añade que «concorre una garantía de que el tiempo de la Cámara no se malgasta porque los proyectos de ley que presenta el Gobierno se presentan ya con una serie de premisas que los califican de viables, situación esta que no siempre se produce cuando la iniciativa legislativa es extragubernamental», contrastando con las proposiciones de ley, respecto de las que la iniciativa de los diputados no es un acto de iniciativa legislativa, sino de «iniciativa del procedimiento de toma en consideración», procedimiento que «puede ser considerado como previo al propio procedimiento legislativo, pero no integrado en éste, puesto que le falta el elemento finalista que caracteriza y adjetiva al legislativo» (p. 242).

(54) De alguna utilidad puede ser recordar aquí que en la Cámara de los Comunes británica, de acuerdo con las *Standing Orders* 39 (1) y 39 (2), presentado un proyecto de ley, se lee su título por primera vez y tras esta lectura la Cámara no puede oponer en ese momento objeciones, siendo directamente impreso el proyecto por orden de la Cámara, y si el proyecto procede de la Cámara de los Lores, de acuerdo con la *Standing Order* 39 (3), una vez leído, se procede directamente a su impresión. Así puede verse, con detalle, en E. MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and*

proyecto (55), y la apertura del plazo de presentación de enmiendas, sin que incluso la falta de exposición de motivos o de los antecedentes sea necesariamente causa de inadmisión de los proyectos o condicione la validez del procedimiento (56), por no ser elementos definitorios de la iniciativa —sin perjuicio de que pueda la Mesa de oficio, o a petición de diputado o Grupo Parlamentario, hacer posible la subsanación de su omisión (57) si entiende que ésta priva de algún elemento de juicio necesario a la Cámara (58)—,

Usage of Parliament, 20.ª ed., Londres, Butterworths, 1983, pp. 519-520. Véanse, asimismo, J. JACOB, «El procedimiento legislativo en el Parlamento británico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986, p. 184, y M. FRAGA IRIBARNE, *El Parlamento británico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1961, pp. 237-238.

(55) En el sistema francés, implantado en la V República tras la Constitución de 4 de octubre de 1958, puede igualmente destacarse cómo mientras los proyectos de ley son depositados ante el *Bureau* de la Asamblea Nacional o del Senado, y tras su depósito anunciados en sesión, impresos, distribuidos y enviados a Comisión, sin filtro alguno, y sin que puedan ser objeto de *injonctions* por parte de los parlamentarios (M. PRÉLOT y J. BOULOIS, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 10.ª ed., París, Dalloz, 1987, p. 848), las proposiciones de ley, en cambio, son sometidas antes incluso del anuncio de su depósito por una delegación del *Bureau* a un examen de *recevabilité* (admisibilidad) financiera, debiendo además ser formuladas por escrito, precedidas de un título sucinto y de una exposición de motivos y redactadas en texto articulado. Véase, a este respecto, P. AVRIL y J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, París, Montchrestien, 1988, p. 159.

(56) Véanse, en parecido sentido, F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario...*, p. 219; J. A. SANTAMARÍA, «Artículo 88», en F. GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1985, pp. 1270-1271. R. PUNSET (*op. cit.*, p. 252) considera, en cuanto a las exigencias de motivación y aportación de la oportuna documentación, que «resulta difícil dilucidar en qué medida afectan a la validez 'formal' de las leyes». Lo que sí es seguro, añade, es que la Mesa del Congreso no puede admitir a trámite los proyectos de ley.

(57) Véase E. ANGULO RODRÍGUEZ, «Artículo 88», en O. ALZAGA (dir.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española*, tomo VIII, Madrid, Edersa, 1985, p. 270. Merece la pena destacar aquí el acuerdo interpretativo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 29 de noviembre de 1984 (*BOPC* núm. 223, de 23 de octubre de 1987), con arreglo al cual, si la Mesa tiene conocimiento de que se ha producido un defecto de forma de proyectos y proposiciones de ley, tomará las medidas adecuadas para resolverlo, y tan pronto como reciba la documentación que falte, la tramitará y, si es necesario, abrirá un plazo de presentación de enmiendas, especificándose que tales defectos de forma «no afecten la validez del procediment Legislatiu que s'ha efectuat fins en quell moment».

(58) Lo que acaso podría encontrar un cierto, aunque sesgado, apoyo en la STC 108/1986, de 29 de julio, en el recurso de inconstitucionalidad promovido por cincuenta y cinco diputados del Congreso contra la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, en la que, ante la alegación de los recurrentes de que entre los antecedentes del proyecto remitido al Congreso no se había incluido la Memoria del Consejo General del Poder

ni parece que su falta «altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno del órgano parlamentario» (59).

Respecto de las proposiciones de ley, ha de tenerse en cuenta que lo que se presenta ante la Mesa es una propuesta a través de la que los suscriptores de la misma instan a la Cámara a que ejerza su iniciativa, correspondiendo esta decisión al Pleno en la toma en consideración, «acto parlamentario libre en cuanto al fin» (60), y una vez tomada en consideración, es decir, convertida la propuesta en iniciativa, se unifica el procedimiento con el de los proyectos de ley, pasándose a la fase central de deliberación y enmienda. Esto así, no parece razonable que pueda la Mesa, al recibir una propuesta, sino comprobar que se presenta un texto legislativo por quienes están legitimados para requerir de la Cámara que adopte una iniciativa, que la tome en consideración (61), entonces sí, por las razones de forma o de fondo que el Pleno tenga por convenientes (62). Esto es, en las proposiciones de ley, el control previo se desplaza sobre el Pleno, y una vez adoptada la iniciativa, ningún control sobre ella puede ejercer la Mesa, pues directamente se abre la fase

Judicial, vulnerándose con ello el artículo 88 de la Constitución, pudo decirse que «la ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras», señalando otro tanto respecto de la pretendida vulneración del citado precepto constitucional por haberse remitido tardíamente la Exposición de Motivos y la Memoria explicativa del proyecto de ley orgánica (FFJJ 3 y 4).

(59) Criterio este utilizado por la STC 99/1987, de 11 de junio, y la STC 57/1989, de 16 de marzo, para negar virtualidad a efectos de una pretendida inconstitucionalidad por vicios *in procedendo* alegada por los recurrentes en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra determinados preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.

(60) Como a la toma en consideración de proposiciones de ley caracteriza el ATC 659/1987, de 27 de mayo, FJ 2.

(61) C. VIVER I PI-SUNYER («El procediment legislatiu en l'ordinament jurídic català», en *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4, 1981, p. 91, nota 15) señala, sin embargo, que «naturalment, a mes d'aquest requisit formal explícitament reconegut ca acceptar que implícitament n'existeixen d'altres con pot ésser el seu caràcter escrit, que no tingun un contigut delictiu, etc.».

(62) J. L. MERINO MERCHÁN [«Artículo 89», en O. ALZAGA (dir.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española*, VIII, Madrid, Edersa, 1985, p. 294] apunta que la Mesa del Congreso tiene subestimado este examen previo de admisibilidad, descargando en la fase de toma en consideración el juicio total sobre la admisibilidad y viabilidad procedimental de la proposición de ley, con lo que el examen previo aparece muy difuminado.

de enmienda, limitándose la Mesa, cuando la iniciativa es propuesta, a comprobar —calificándola— que se propone la activación del procedimiento adecuado —el legislativo— y que quienes lo proponen pueden requerir de la Cámara que lo active.

15. Parece excluirse así —con el consiguiente desplazamiento a controles posteriores y extraparlamentarios de la ley aprobada— la posibilidad de un control de fondo por parte de la Mesa, lo que revela aquí el desacierto en que tal vez incurren las Asambleas Autonómicas que han previsto indiferenciados controles de competencia, pero ello no porque sea en términos generales contrario a los Reglamentos que la Mesa efectúe un control de estas características en el trámite de calificación y admisión (63), pues, como después se verá, los efectúa por propia previsión reglamentaria, sino porque la intervención de la Mesa, también por previsión reglamentaria, no tiene aquí el sentido que hace posible ese tipo de control, al tener que estarse, respecto de los proyectos de ley, a la capacidad del Gobierno para imponer, con el ejercicio de su iniciativa y remisión del texto a la Cámara, el pase a la fase de deliberación y enmienda y corresponder el control de fondo de las proposiciones no de ley al Pleno a través de la toma en consideración, limitándose la Mesa a examinar en este caso la adecuación del procedimiento propuesto por los suscriptores de aquéllas para sustanciar el texto presentado y comprobar que los proponentes están legitimados para requerir de la Cámara el ejercicio de la iniciativa legislativa que a ésta corresponde.

B) *Enmiendas a la totalidad y al articulado*

16. Otro tanto puede decirse, con las excepciones que posteriormente se indicarán, de la calificación y admisión a trámite de las enmiendas a proyectos y proposiciones de ley que —es previsión común a los distintos Reglamentos— se presentan en escrito dirigido a la Mesa de la Comisión a la que se haya asignado el proyecto o la proposición, con la firma del portavoz del Grupo Parlamentario del enmendante, cuya omisión puede, de acuerdo con algunos Reglamentos, ser subsanada hasta antes del inicio de la deliberación en Comisión (64), pudiendo formularse a la totalidad, sólo por Grupos

(63) A. EMBID IRUJO (*Los Parlamentos...*, p. 237) aboga porque la Mesa de las Asambleas autonómicas rechacen la admisibilidad de cualquier documento que proponga una actuación legislativa en una materia en la que la Comunidad Autónoma no tenga competencia o la tenga de ejecución.

(64) Prevén la subsanación los Reglamentos catalán (art. 110.1), gallego (art. 112.1), andaluz (art. 111.1), canario (art. 112), navarro (art. 123), balear (art. 113.1), el de la

Parlamentarios, si versan sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto y postulan su devolución al Gobierno o proponen un texto alternativo, con la particularidad respecto de las proposiciones de ley de que no son admisibles las que propongan la devolución (65), o al articulado, para la supresión, modificación o adición de algún precepto, disposición, capítulo, rúbrica o exposición de motivos del proyecto o proposición (66). Aunque nada dicen aquí los Reglamentos parlamentarios acerca de la función que cumple la Mesa, salvo contadas excepciones (67), no parece dudoso, como lo confirma la lectura de las previsiones relativas a las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos y las llamadas transaccionales, que la Mesa de la Comisión califica y admite a trámite. Es más, ofrecen las enmiendas un ilustrativo ejemplo del contenido de la operación calificadora al tener que comprobar la Mesa que el procedimiento instado por los enmendantes al titular sus enmiendas como de totalidad o articulado es el adecuado por avenirse a lo que en uno y otro caso exigen los Reglamentos como cualidades distintivas de uno y otro tipo de enmiendas.

17. Cuestión distinta es el alcance que aquí tenga el juicio que en este trámite efectúa la Mesa de la Comisión. En principio, los Reglamentos parlamentarios, al prescribir para las enmiendas su presentación por escrito con la firma del portavoz del Grupo enmendante o de aquel a que pertenezca el diputado enmendante, no configuran tal exigencia expresamente como requi-

Diputación General de La Rioja (art. 80.1), los de las Cortes de Aragón (art. 118.1), Castilla-La Mancha (art. 131.6), Castilla y León (art. 110.1) y valencianas (art. 105.1), así como los de las Asambleas extremeña (art. 110.1) y de Madrid (art. 106.1).

(65) Posibilidad que J. L. MERINO MERCHÁN («Enmienda a la totalidad a una proposición de ley», en *Revista de Derecho Político*, núm. 7, 1980, p. 167) ha tratado de justificar atendiendo a la circunstancia de que la toma en consideración a que se somete la proposición implica un control global sobre la misma.

(66) Arts. 110 RC; 102 RPV; 94 RPC; 112 RPG; 111 RPA; 136 RJG; 105 RAC; 80 RDGR; 90 RAM; 105 RCV; 118 RCA; 131 RCCM; 112 RPCn; 123 RPN; 110 RAE; 113 RPIB; 106 RAMd; 110 RCCL.

(67) De diverso significado, la constituida por el acuerdo interpretativo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 10 de marzo de 1981 (*BOPC* núm. 223, de 23 de octubre de 1987), que declara que es la Mesa de la Comisión quien tiene competencia para declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de las enmiendas, y la constituida por el art. 138 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, que previene que, «transcurrido el plazo de presentación de enmiendas, la Mesa de la Comisión procederá a la ordenación de las mismas conforme a su presentación en el Registro y las remitirá a la Presidencia del Parlamento, que ordenará su publicación», si bien este Reglamento contiene una regla en virtud de la cual la Mesa de la Comisión tiene en el ámbito de ésta las mismas competencias que se le atribuyen a la Mesa de la Cámara (art. 56), regla inspirada en el art. 97 del Reglamento del Parlamento catalán.

sito de admisión, y hay, como se vio, algunos Reglamentos que hacen posible la subsanación, y algunos incluso que explicitan la sanción de la no subsanación, como es el caso del aragonés, que a la falta de firma del portavoz no anuda la inadmisibilidad de la enmienda, sino únicamente su no asunción por el Grupo Parlamentario (art. 118.1). Sin embargo, la lectura de las reglas relativas a las enmiendas formulables a los Proyectos de Ley de Presupuestos, comunes en este punto en los diversos Reglamentos, previenen que tales enmiendas sólo serán admisibles si, «además de cumplir los requisitos generales», reúnen una serie de particularidades, que no son ahora del caso, reglas que —esto es lo que aquí importa— parecen dar a entender que los requisitos generales previstos para la promoción de enmiendas son requisitos de admisión.

Si son éstos los únicos requisitos cuya sola satisfacción determina la admisibilidad de las enmiendas o si, por el contrario, puede la Mesa de la Comisión ampliar su control y denegar la admisión por otras razones que no sean la de no presentarse en escrito por diputados o Grupos Parlamentarios, proponiendo la devolución del texto, un texto alternativo o alguna supresión, modificación o adición parcial —o alguna transacción— (lo que de por sí implica un control de congruencia material entre enmienda y proyecto o proposición, como viene a señalarse en el STC 23/1990, de 15 de febrero, fundamento jurídico 5.º), es cuestión cuya respuesta puede intentarse atendiendo a la naturaleza de la pretensión deducida y al sentido de la intervención de la Mesa de la Comisión en el procedimiento. En este punto, no es difícil reconocer en las enmiendas de totalidad propuestas de iniciativa legislativa similares a las proposiciones de ley, pues, como éstas, han de ser tomadas en consideración por el Pleno de la Cámara en un debate global, por lo que, al igual que se dijo respecto de las proposiciones de ley, la Mesa de la Comisión descarga en el Pleno el control de admisibilidad —todavía no de estimación o desestimación— de la enmienda a totalidad, que, una vez aprobada, si es de texto alternativo, se convierte en proposición de ley, a la que sólo pueden presentarse enmiendas parciales por haber sido admitida por el Pleno, de modo que la Mesa de la Comisión ciñe su control a la comprobación de que quienes proponen a la Cámara que adopte su enmienda están legitimados para hacerlo, lo hacen en el tiempo reglamentario, solicitan para sustanciar su pretensión la activación del procedimiento —aquí llamado debate de totalidad— que reglamentariamente proceda y proponen algo congruente con el proyecto.

En las enmiendas al articulado puede asimismo identificarse una sustancia común a las enmiendas de totalidad, pues proponiendo una supresión, una adición o una modificación concreta, el enmendante pide a la Cámara su

aceptación, si bien la parcialidad de su pretensión la exige de un control de aceptabilidad por parte del Pleno de la Cámara, cuya no intervención respecto de estas enmiendas en una previa toma en consideración no se debe a que las enmiendas al articulado sean radicalmente distintas de las enmiendas a la totalidad, sino a que la externa y adjetiva circunstancia del alcance que sobre el conjunto del proyecto o la proposición tienen la hacen innecesaria. Pero de aquí no puede seguirse que, en defecto de un control cautelar de aceptabilidad a cargo del Pleno, el control que efectúa la Mesa de la Comisión adquiere idéntico alcance que el juicio plenario, «acto parlamentario libre en cuanto al fin», pues la relación que pueda existir entre la Mesa de una Comisión y el Pleno no justifica un trasvase o basculamiento de funciones de éste a aquélla similar al que sí puede hacer el Pleno sobre la Comisión, no sobre su Mesa, al ser la Comisión un órgano de funcionamiento del Pleno que refleja proporcionalmente en su composición la estructura del Pleno, y sobre la que puede éste, en consecuencia, descargar el filtro o la depuración por razones de fondo de enmiendas que por su regularidad formal hayan superado el control que efectúa la Mesa de la Comisión, órgano de gobierno de la Comisión en el que no se aprecia el reflejo del Pleno que ésta presenta (68).

2. *Calificación y admisión a trámite en las especialidades del procedimiento legislativo*

18. Lo dicho acerca del procedimiento legislativo ordinario está sujeto a ciertas excepciones en los procedimientos legislativos especiales, cuya particularidad en alguna medida radica precisamente en las notas que aquí se recogen como excepciones, y que como tales y en cuanto localizables en variantes del procedimiento legislativo común, no deshilvanan las conclusiones apuntadas en el examen que de este último acaba de realizarse.

19. Es el caso, en primer término, de los proyectos y proposiciones de ley orgánica, que requieren, para ser tramitados como tales, que la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, les otorgue tal calificación de acuerdo con el artículo 81 de la Constitución y a la vista del criterio razonado que

(68) La distinción entre órganos parlamentarios de gobierno y de funcionamiento es recordada, a propósito de la Mesa de la Cámara y las Comisiones, y siguiendo a M. FRAILE, por M. BERMEJO GARDE, «El control sobre las disposiciones en materia de personal de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 62, 1989, pp. 283-285.

al respecto expongan el Gobierno, el proponente o la Ponencia en el trámite correspondiente, si bien, en el supuesto de que la cuestión no se hubiese planteado con anterioridad, la Comisión podrá solicitar de la Mesa de la Cámara que determine si el proyecto o proposición reviste o no el carácter de orgánico, de suerte que si la calificación como orgánico se produjere habiéndose iniciado ya el debate en Comisión, el procedimiento se retrotraerá al momento inicial de dicho debate (arts. 130-132 del Reglamento del Congreso). Adviértase que, de una parte, el carácter orgánico plantea un problema no tanto de admisibilidad como de calificación, es decir, de comprobación procedimental, por cuanto la consecuencia de que presentado un proyecto o una proposición con carácter orgánico, éste no sea apreciado por la Mesa de la Cámara no es la inadmisión, sino la tramitación como ordinaria de la iniciativa. Y adviértase, asimismo, que la Mesa no hace aquí otra cosa distinta a lo que hace en el procedimiento legislativo común, cual es identificar la iniciativa o propuesta de iniciativa, si bien caracterizadas las leyes orgánicas no sólo procedimental, sino, a diferencia de las leyes ordinarias, materialmente (69), tal identificación requiere por fuerza un examen material del proyecto o proposición que se remita a la Mesa, lo que explica que también las enmiendas que afecten a materias cuya regulación deba hacerse por ley orgánica, y que se hayan presentado a un proyecto de ley ordinaria, sólo puedan ser tramitadas por acuerdo previo de la Mesa del Congreso a consulta de la correspondiente Ponencia (art. 130.3 del Reglamento del Congreso).

20. Es igualmente el caso de los proyectos de Estatutos de autonomía y de reforma de los mismos, ya que, de acuerdo con el artículo 136 del Reglamento del Congreso, la Mesa de la Cámara procederá al examen del texto y de la documentación remitidos, al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionalmente exigidos, que, de ser cumplidos, determinan que sea ordenada su tramitación como proyectos de ley orgánica por la Mesa, que si advierte que se ha incumplido alguno de aquellos requisitos o que el proyecto adolece de algún defecto de forma, lo comunicará a la Asamblea que lo hubiere elaborado y se suspenderá la tramitación hasta que aquél se cumpla o se subsane éste (arts. 136 y 137 del Reglamento del Congreso). Aunque se trata aquí de una iniciativa legislativa y no de una mera propuesta de iniciativa, no procede aquélla del Gobierno, único órgano con capacidad para imponer a la Cámara el pase a la fase de deliberación y en-

(69) Pues como señala I. DE OTTO (*Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, pp. 122-123), «lo específico de estas normas, que no es más que su mayor rigidez, es algo que sólo les corresponde en cuanto regulan la materia de que se trate».

mienda, por lo que no es de extrañar que se amplíe el radio de acción de la Mesa en este trámite, para asegurar que el procedimiento en el Congreso se pone en marcha mediante un acto válido, debiendo tenerse en cuenta además que, al igual que en el caso de las leyes orgánicas, el procedimiento es especial en razón de la materia (70), por lo que la mera comprobación de la concordancia entre lo instado de la Cámara y el procedimiento cuya activación se solicita exige de la Mesa de la Cámara un control material distinto del que efectúa en el procedimiento legislativo común.

21. Es el supuesto también de las proposiciones de ley de iniciativa popular, cuya regulación remiten a ley orgánica el artículo 87.3 de la Constitución y a la ley de las respectivas Asambleas los Estatutos de Autonomía, a las que han de sumarse las proposiciones de iniciativa que a los Ayuntamientos y determinados entes territoriales se reconoce en algunas Comunidades Autónomas (71) propuestas de iniciativa, y no iniciativas, todas ellas, y como tales sometidas al trámite de toma en consideración (72), sobre las que, sin embargo, ejerce la Mesa de la Cámara en el trámite de admisión un control de mayor amplitud que el que, como regla, despliega sobre otras propuestas de iniciativa legislativa. En efecto, tanto la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, como las que, siguiendo su modelo, han aprobado los Parlamentos autonómicos, han previsto que la Mesa examine la documentación remitida y compruebe la posible

(70) Sobre lo que deba entenderse por reforma estatutaria, en una doble caracterización formal y material, frente a meras «mutaciones estatutarias», véase E. ESPÍN TEMPLADO, «Reforma de l'Estatut», en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 1988, pp. 772-774.

(71) Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos del Principado de Asturias y de la iniciativa popular (BOPAP núm. 133, de 8 de junio de 1984); Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de los Ayuntamientos y Comarcas de Murcia (BOM, núm. 28, de 10 de diciembre de 1984); Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de Aragón (BOA núm. 1, de 4 de enero de 1985); Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular (BON núm. 39, de 29 de marzo); Ley 2/1985, de 8 de mayo, sobre iniciativa legislativa popular de los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha (DOCCM núm. 20, de 21 de mayo); Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa popular del pueblo riojano (BOR núm. 62, de 30 de mayo); Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de iniciativa legislativa popular de Extremadura (DOE núm. 98, de 3 de diciembre); Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de iniciativa legislativa popular de Canarias (BOC núm. 152, de 19 de diciembre); Ley 6/1986, de 25 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Madrid (BOCM núm. 161, de 9 de julio); Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia (DOG núm. 17, de 27 de enero).

(72) Véase M. ARAGÓN, *loc. cit.*, p. 302.

conurrencia de una serie de causas de inadmisión, de entre las que merecen ahora destacarse la consistente en que la proposición no verse sobre determinadas materias, que, en el caso de la Ley Orgánica 3/1984, son las relativas a las propias de ley orgánica, las de naturaleza tributaria, las de carácter internacional, las referentes a la prerrogativa de gracia y las mencionadas en los artículos 131 y 134 de la Constitución, planificación y presupuestos (artículo 2), a las que podrían agregarse las listadas en las leyes autonómicas, imposibles de reproducir aquí en su totalidad, pero de entre las que acaso puedan destacarse las materias que no sean competencia —suele exigirse exclusiva— de la Comunidad Autónoma (73). Es evidente que la comproba-

(73) Como materias excluidas de la iniciativa legislativa popular y, en su caso, de los Ayuntamientos aparecen referidas: en la ley gallega, las no atribuidas a la competencia de la Comunidad Autónoma, las de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía y las de naturaleza presupuestaria y tributaria (art. 3); en la ley asturiana, las que no sean competencia exclusiva del Principado de Asturias, conforme a su Estatuto de Autonomía, las mencionadas en los artículos 47 y 48 de éste, las de naturaleza tributaria y las relativas a la organización institucional y a los derechos y deberes fundamentales (art. 2); en la ley cántabra, las que no sean de la competencia legislativa de la Diputación Regional, las de naturaleza tributaria, las relativas a organización institucional y derechos fundamentales y libertades públicas y las mencionadas en los artículos 28.1, 49 y 55 del Estatuto (art. 2); en la ley riojana, las que no sean de la competencia legislativa de la Comunidad, las de naturaleza tributaria, las de organización institucional, las relativas a la reforma del Estatuto de Autonomía y las mencionadas en el artículo 11.2 de éste (art. 2); en la ley murciana, las que no sean de competencia legislativa de la Comunidad, las de naturaleza tributaria, las relativas a organización institucional y las mencionadas en los artículos 46 y 47 del Estatuto (art. 3); en la ley aragonesa, las de organización institucional y territorial, presupuestarias, de planificación económica, las de reforma del Estatuto, las referidas en el artículo 45 de éste y las que no sean de la competencia legislativa de la Comunidad (art. 2); en la ley castellano-manchega, las que no sean competencia de la Comunidad, las de naturaleza tributaria y presupuestaria, las relativas a organización institucional, a la iniciativa de procedimiento legislativo, a leyes orgánicas, cuestiones internacionales y prerrogativa de gracia y las referentes a la organización territorial de la Comunidad (art. 2); en la ley canaria, las que no sean de la competencia de la Comunidad, las presupuestarias y tributarias, las que afecten a la planificación general de la actividad económica, la reforma del Estatuto, organización institucional, iniciativa popular y régimen electoral (art. 1); en la ley foral navarra, las que no sean de la competencia legislativa de la Comunidad, las del artículo 19.3 de la LORAFNA, las tributarias y los Presupuestos y Cuentas Generales de Navarra (art. 2); en la ley extremeña, las de naturaleza presupuestaria y tributaria, la ordenación de las instituciones de crédito, la planificación económica general, las del artículo 54 del Estatuto y las que no sean de la competencia de la Comunidad (art. 2), y, por último, en la ley madrileña, las que no sean de la competencia legislativa de la Comunidad, las de naturaleza tributaria, las que regulen la iniciativa y el trámite legislativo en cualquiera de sus fases, las de los artículos 55 y 61 del Estatuto y la organización institucional (art. 2).

ción de la concurrencia o no de las causas de inadmisión conduce a la Mesa a efectuar un control de fondo (74) de estas propuestas, desconocido en otros ámbitos, pero también aquí, como en las otras excepciones que se han examinado, el procedimiento aparece caracterizado en razón de la materia, por lo que, al comprobar la adecuación del solicitado por los proponentes a la pretensión que pretenden hacer valer —tarea que también efectúa la Mesa en el procedimiento legislativo común—, debe la Mesa, para ponderar tal adecuación, examinar el contenido de la pretensión, por más que en el supuesto que ahora se analiza la caracterización material del procedimiento no resulte, como en casos anteriores, de la circunstancia de que a una materia le corresponde un procedimiento, sino de que a un procedimiento sólo pueden corresponderle determinadas materias.

Cuestión distinta es la valoración que merezca esta limitación material (75), que revela un cierto recelo, que no deja de contrastar con el reconocimiento implícito por parte del legislador del ejercicio de derechos fundamentales —probablemente, el derecho de participación en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes que garantiza el art. 23.1 de la Constitución (76), como así puede inferirse de la procedibilidad del recurso de amparo prevista en las distintas leyes reguladoras contra el acuerdo de inadmisión que pueda adoptar la Mesa de la Cámara— y que, con cierta analogía con este supuesto, ha conducido a afirmar la ilimitación material para la iniciativa legislativa de los Parlamentos autonómicos ante el Congreso, que reconoce el artículo 87.2 de la Constitución (77), ponderacio-

(74) Que R. PUNSET (*op. cit.*, p. 233) configura como control preventivo, vinculado y de legalidad formal.

(75) Generalmente criticada. Véase P. BIGLINO CAMPOS, «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, 1987, p. 114.

(76) A él se refiere el ATC 26/1985, de 16 de enero, por el que se inadmitió a trámite el recurso de amparo promovido contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de 27 de junio de 1984, que resolvió la inadmisión de una proposición de ley de iniciativa popular sobre pensiones de jubilación para administradores familiares (véase, sobre su presentación y rechazo, M. DELGADO-IBARREN GARCÍA CAMPERO y C. J. FERNÁNDEZ CARNICERO, «Crónica parlamentaria del Congreso de los Diputados, enero-junio 1984», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 3, 1984, p. 171), a la que sucedió una segunda proposición nuevamente inadmitida por la Mesa del Congreso, por considerarla de naturaleza tributaria y reproducción de otra sustancialmente equivalente, contra cuyo acuerdo se interpuso recurso de amparo, también inadmitido por ATC 592/1985, de 18 de septiembre.

(77) Entendido como vehículo del principio participativo, este tipo de proposiciones puede afectar a materias de interés general, quedando excluidas aquellas en las que la iniciativa esté reservada a otro sujeto, por ejemplo, las del artículo 134 de la

nes a las que podrían sumarse la relativa, ésta no tanto a la limitación material en sí misma cuanto a sus consecuencias procesales, a la realización por parte del Tribunal Constitucional, en el caso de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de juicios sobre las competencias de la Comunidad Autónoma en sede de amparo en el supuesto de que contra el acuerdo de inadmisión de proposición de ley de iniciativa popular, basado en la incompetencia de la Comunidad para regular la materia sobre la que versa la propuesta, se interpusiere recurso de amparo, hipótesis que, por su singularidad para la configuración de los procesos constitucionales, no puede dejar de señalarse, y de la que más adelante se dará más detallada cuenta.

22. Puede, por último, cerrarse este grupo de excepciones en el procedimiento legislativo haciendo una referencia final, aparte otras especialidades de menor interés (78), a las enmiendas a los Proyectos de Ley de Presupuestos que impliquen aumento de créditos en algún concepto, cuya admisión sólo procede cuando, además de cumplir los requisitos generales ya examinados, propongan, según previsión que es común en los Reglamentos, una baja de igual cuantía en la misma sección (79). Esta especialidad (80), deri-

Constitución, o aquellas para las que la ley carezca de competencia, por ser propias del Reglamento parlamentario, como señala J. LAVILLA RUBIRA («Proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28, 1990, p. 34).

(78) Entre las que podría destacarse la muy específica del control de congruencia que con las conclusiones del Dictamen del Consejo Consultivo recabado por el Parlamento de Cataluña durante la tramitación de proyectos de ley, efectúa de las enmiendas que se presenten la Mesa de la Cámara (art. 99 RPC), y la más general de las enmiendas transaccionales y de corrección técnica, gramatical o terminológica formulables durante el debate en Comisión, en cuyo caso es la Mesa de ésta la que debe decidir su admisión, y durante el debate plenario, en cuyo caso es el Presidente de la Cámara, y no la Mesa, quien decide la admisión, como así se prevé en los arts. 114.3 y 118.3 RC; 107.4 y 112 RPV; 97.3 RPC —que sólo previene este tipo de enmiendas en los debates de Comisión—; 116.2 y 120.3 RPG; 115 y 119.3 RPA; 141.3 y 147.2 RJG; 110.3 y 114.3 RAC; 94.3 y 88.3 RDG; 109.3 y 113.3 RCV; 124.3 y 129.3 RCA; 137 y 146 RCCM; 116.3 y 120.3 RPCn; 114.3 y 118.3 RAE; 117.3 y 123 RPIB; 110.3 y 114.3 RAMd; 114.3 y 118.3 RCCL, siendo de destacar que el Reglamento de la Asamblea de Murcia, que sólo prevé estas enmiendas en Comisión, confía al Presidente de ésta su admisión.

(79) Arts. 133 RC; 112.3 RPC; 129.4 RCV; 129.4 RPG; 157.3 RJG; 121.3 RAC; 94.3 RDG; 116.4 RAM; 120.3 RCV; 161 RCCM; 125.3 RAE; 122.3 RAM; 125 RCCL. A destacar que no se refieren a la misma sección, sino únicamente a una baja de igual cuantía en otro concepto, los arts. 124.4 RPV y 127.3 RPA; sólo a una baja de la misma cuantía el art. 135.3 RCA; y al «reajuste correspondiente» los arts. 128.1 RPCn y 134.1 RPIB; que el RPN no establece limitación alguna y, por último, que el art. 116.4

vada de la propia singularidad del texto enmendado, y sin duda conectada al hecho de que, a diferencia del resto de los proyectos de ley, el de Presupuestos se somete a un previo debate plenario para la fijación de las cuantías globales de las secciones, no debe confundirse con la que se observa en las enmiendas presentadas en el procedimiento legislativo común que impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, cuya tramitación requiere que el Gobierno no exprese su disconformidad, supuesto en el que, salvo en el Congreso, en la Junta General del Principado de Asturias y en el Parlamento Foral de Navarra, no parece que la no disconformidad pueda ser configurada como requisito de admisión, pues no es la Mesa de la Comisión, sino la Ponencia o la Comisión, quien pondera si las enmiendas tienen o no implicaciones presupuestarias y si procede su remisión al Consejo de Gobierno para que exprese su criterio, que, de ser disconforme, determinará entonces o en cualquier momento en que, antes de la eventual aprobación de aquéllas, se manifieste la disconformidad, la paralización de la tramitación de tales enmiendas (81).

del RAM, si bien exige una baja de la misma cuantía en la misma sección, añade «salvo que se trate de enmiendas referidas a un programa financiado con créditos de diferentes secciones».

(80) Que ha recibido diversas valoraciones doctrinales, como puede verse en P. PÉREZ JIMÉNEZ, «Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pp. 136 y ss.; L. CAZORLA PRIETO, «Las Cortes Generales ante los Proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 3, 1984, p. 83.

(81) Aunque el Reglamento del Congreso se refiera a la Ponencia (art. 111), por Resolución de la Presidencia de 12 de enero de 1983 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie H, núm. 10, de 25 de enero) se ha atribuido a la Mesa de la Comisión la calificación de las enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios. En la Junta General del Principado de Asturias y en el Parlamento Foral de Navarra la remisión al Consejo de Gobierno puede acordarla la Mesa de la Comisión o la Ponencia (art. 137.2 RJG y 124 RPN). En los demás casos corresponde hacerlo o a la Ponencia (arts. 113 RPG; 112 RPA; 107.2 RAC; 112.2 RAM; 106.2 RCV; 119 RCA; 113 RPCn; 111 RAE; 107 RAMd; 11 RCCL) o a la Comisión (arts. 95.1 RPC; 114 RPIB) o indistintamente a la Ponencia o la Comisión (art. 103 RPV).

III. LA COMPETENCIA DE CALIFICACION Y ADMISION A TRAMITE EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL

1. *La categoría de los procedimientos de control parlamentario desde la perspectiva de la calificación y admisión a trámite*

23. Probablemente el título de este epígrafe no resulte conceptualmente acertado para albergar el contenido que aquí se le da. Dos objeciones al menos podrían oponérsele. En primer término se le podría reprochar que, de una parte, asimila instrumentos parlamentarios de diversa naturaleza como son los de control e impulso y dirección de la acción del Gobierno, diferenciables, según ha podido señalarse (82) por su objeto —verificación de lo actuado por el Ejecutivo, el de los instrumentos de control y definición de objetivos y actuaciones, el de los instrumentos de dirección e impulso—, por su ámbito material —de la competencia exclusiva del Ejecutivo, en el caso de control, y de competencia compartida con el Parlamento, en el caso de la dirección e impulso— y por su secuencia temporal —anterior a la dirección e impulso de la acción política para definir líneas de actuación, posterior al control para verificar el seguimiento de aquéllas— y, de otra parte, que, bajo una misma rúbrica de actos de control, aglutina instrumentos que, a juicio de algunos, no tienen tal carácter, como preguntas o interpelaciones concebibles para un sector únicamente como medios de información (83), junto a otros que serían algo más que meros procedimientos de control y dirección, como la moción de censura y la cuestión de confianza, a través de los que se articula la exigencia de responsabilidad política del Ejecutivo y se actualiza, renovándose o revocándola, la relación de confianza con el Parlamento, elementos estos que, a criterio de algunos, son excéntricos a la noción del control (84). En segundo término, y sin duda atinadamente, podría objetarse que el título de este epígrafe individualiza determinados procedimientos de control frente a otros procedimientos parlamentarios como si sólo los seleccionados sirviesen para vertebrar la función de control que el Parlamento desarrolla, siendo así que el control parlamentario más que un procedimiento es una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamen-

(82) Véase J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, pp. 105-109.

(83) Véase F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Madrid, Edersa, 1982, pp. 19 y ss.

(84) Véanse J. GARCÍA MORILLO, *op. cit.*, pp. 73-82, y, en el mismo sentido, J. R. MONTERO GIBERT y J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 35-36.

taria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad (85), capaz, en consecuencia, de hacerse visible en todos los procedimientos que se sustancien en las Cámaras (86).

Aunque no sea tal el objeto de este trabajo, a la primera de las objeciones expuestas podría oponerse la segunda y desde ésta argumentar que, siendo todos los procedimientos parlamentarios aptos para articular la función de control propia de las Cámaras, escasa utilidad y poca base puede tener el empeño de aislar ciertos rasgos que permitan calificar de control a unos determinados procedimientos. Acaso pudo acogerse una compartimentación como la ahora examinada cuando el control parlamentario aún podía identificarse como relación entre dos sujetos y contraste de la actuación del Ejecutivo con una única regla o parámetro abstraído por la Cámara. No puede decirse lo mismo, sin embargo, en el marco del más reciente parlamentarismo, en el que la composición de las Cámaras, la férrea disciplina de partido y la frecuente concordancia política entre Gobierno y mayoría parlamentaria hacen, como acertadamente ha señalado F. Rubio Llorente, que el control no implique el contraste de la actuación del Ejecutivo con un determinado criterio o regla de conducta, sino con varios, y no tenga como finalidad real la aparente y formal de aprobar o reprobar la actuación del órgano controlado, pues la decisión parlamentaria al respecto, que no es ni puede ser otra que la impuesta por la mayoría, es simplemente formalización de una decisión anterior y conocida, al tiempo que apelación a la voluntad soberana del electorado, que en su día habrá de sacar las consecuencias que estime oportunas de este control *ad referendum* (87). Poco importa en este modelo de control que la fiscalización se articule a través de instrumentos accesibles de manera efectiva a la mayoría que pueden dar lugar a acuerdos en los que, recogiendo la voluntad de la Cámara, haga ésta valer una suerte de control «por» el Parlamento como «órgano», como sería el caso de instrumentos tradicionalmente catalogados entre los de dirección e impulso de la acción del Gobierno —mociones, proposiciones no de ley—, o que se vertebre a través de instrumentos accesibles a la minoría que se agoten en el debate en el que aquéllos hagan valer una suerte de control «en» el Parlamento en cuanto «institución», como sería el caso de interpelaciones y preguntas (88), que en

(85) En palabras de F. RUBIO LORENTE, «El control parlamentario», en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1, 1985, p. 100.

(86) En frase de M. ARAGÓN REYES, «El control parlamentario como control político», en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1983, p. 26.

(87) Cfr. F. RUBIO LLORENTE, *loc. cit.*, p. 99.

(88) Se sigue en el texto la diferenciación entre control «por» el Parlamento y «en» el Parlamento expuesta por M. ARAGÓN REYES, *loc. cit.*, pp. 27-29, y la distinción

sí mismas no son propuestas de acuerdo (89), pues tanto en unos como en otros —al igual incluso que en iniciativas dirigidas a actualizar, con éxito o sin él, la responsabilidad del Ejecutivo, es reconocible esa apelación a la voluntad soberana del electorado, definitoria del moderno control parlamentario *ad referendum*, aplazado y más difuso que en sus primeras formulaciones.

Y respecto de la segunda de las objeciones posibles a la sistematización elegida, sólo cabe apuntar, sin que ello suponga contraargumentación alguna, de una parte, que responde al intento de acoplar la exposición a la sistemática que generalmente presentan los Reglamentos parlamentarios considerados en este trabajo (90) y, de otra, y sobre todo, que no responde al propó-

entre el control del Parlamento como órgano y como institución está tomada de F. RUBIO LLORENTE, *loc. cit.*, pp. 100-101.

(89) También dan muestra de este tipo de control los debates generales sobre acción política y de gobierno previstos, siguiendo la práctica introducida en el Congreso de los Diputados, en los Reglamentos de algunas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en los que intervienen los portavoces de todos los grupos parlamentarios: arts. 206-208 RJG; 131-134 RAM; 150 RCA; 165-169 RPIB; sin perjuicio de que a los mismos puedan seguir propuestas de resolución a su vez sometidas a debate.

(90) Particularmente significativa es, a estos efectos, la sistemática de los siguientes Reglamentos: el Reglamento del Parlamento Vasco, cuyo Título séptimo, «Del control parlamentario», consta de cuatro capítulos: Cap. I, «De la designación de lehendakari»; Cap. II, «De los debates sobre política general»; Cap. III, «De las interpelaciones y preguntas»; Cap. IV, «De la cuestión de confianza y la moción de censura», seguido del Título octavo, «De las proposiciones no de ley»; el Reglamento del Parlamento de Cataluña, que dentro del Cap. III, «Del impulso y el control de la acción política y de gobierno», comprende: Sec. primera, «De la investidura y la responsabilidad política del presidente y del Consejo Ejecutivo»; Sec. segunda, «Del control de la legislación delegada»; Sec. tercera, «De las interpelaciones y preguntas»; Sec. quinta, «De los programas, planes, comunicaciones e informaciones del Gobierno»; el Reglamento de la Diputación General de La Rioja, cuyo Título VIII, «Del impulso y control ordinario de la acción política y de gobierno», se estructura en Cap. primero, «De los debates generales y de la acción política de gobierno»; Cap. segundo, «Del control de la legislación delegada»; Cap. tercero, «De las interpelaciones y preguntas»; Cap. cuarto, «De las proposiciones no de ley y mociones»; Cap. quinto, «De las informaciones del Consejo de Gobierno»; el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, cuyo Título VII, «De los procedimientos que permiten la fiscalización e impulso del Gobierno», se integra: Cap. I, «De la confianza parlamentaria»; Cap. II, «De los debates generales de la acción de gobierno»; Cap. III, «De las preguntas, interpelaciones y sesiones informativas»; Cap. IV, «Del debate sobre las comunicaciones remitidas por el Consejo de Gobierno», dedicando el Título X a las «Mociones o proposiciones no de ley»; y, por último, el Reglamento de las Cortes de Aragón, cuyo Título VIII, «Del impulso y control de la acción política y de Gobierno», comprende ocho capítulos, intitulados el primero «De la investidura», el segundo «De la cuestión de confianza», el tercero «De

sito de separar determinados procedimientos de control incurriendo en el error que acaba de advertirse, sino que únicamente es reflejo —de ahí su heterogénea composición— del propósito de individualizar al procedimiento legislativo ya examinado frente al resto de los procedimientos parlamentarios, no sólo por las especialidades que la iniciativa de aquél presenta y que, como ya tuvo ocasión de comprobarse, inciden en la significación que el trámite de calificación y admisión reviste, sino también por cuanto es el legislativo, desde la perspectiva ahora utilizada, el único procedimiento inintercambiable, pues si bien a su través puede controlar la Cámara al Gobierno y de hecho lo controla (91), sólo a su través, y no a través de los demás procedimientos, puede ejercerse la función legislativa, por lo que sólo aquí la función en sentido material se corresponde con la función en sentido formal o procedimental (92).

24. Prueba de que no se hace ahora cuestión de la distribución interna del contenido de la rúbrica relativa a los procedimientos de control en función de posibles diferencias o afinidades apreciables desde una determinada configuración previa de los mismos es que no se examinan a continuación los distintos instrumentos aglutinados en razón del tipo de control parlamentario al que sirven, sino, muy distintamente, en atención al grado de concreción con que los Reglamentos precisan el alcance del control de admisibilidad a que pueden ser sometidos en el trámite de calificación y admisión, lo que permite establecer, como seguidamente es veré, alguna proximidad, de otro modo difícilmente justificable, entre las normas reguladoras de la calificación y admisión de interpelaciones y cuestiones de confianza, o entre las de preguntas y proposiciones no de ley, por adelantar tan sólo algunos supuestos.

la moción de censura», el cuarto «De los debates generales sobre acción política y de gobierno», el quinto «Comunicaciones de la Diputación General», el sexto «Examen de planes y programas», el séptimo «Informaciones de la Diputación General» y el octavo «De las interpelaciones y preguntas», rubricando el Título IX, «De las proposiciones no de ley».

(91) De la necesaria colaboración parlamentaria que el Gobierno requiere en la legislación y sus consecuencias da cuenta I. DE OTTO («La posición constitucional del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 188, 1980, pp. 169-170), quien, desde otra perspectiva, se ocupó asimismo de la virtualidad del procedimiento legislativo como mecanismo de transformación de consideraciones políticas no vinculantes para la Administración en decisiones vinculantes (ID., «La función política de la legislación», en *Parlamento y sociedad civil*, Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, 1980, p. 56); de ahí su virtualidad como procedimiento de control, aspecto este del procedimiento legislativo especialmente tratado por M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, «La actividad legislativa del Parlamento como procedimiento de control político», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 14, 1988, pp. 60-94.

(92) Cfr. M. ARAGÓN, *loc. cit.*, p. 26.

2. *La calificación y admisión a trámite de las iniciativas de control e impulso de la acción de gobierno*

A) *La política general del Ejecutivo en el juicio de calificación y admisión a trámite: cuestiones de confianza e interpelaciones*

25. A diferencia de la moción de censura, para cuya calificación y admisión a trámite los Reglamentos parlamentarios únicamente previenen la comprobación de que su propuesta esté suscrita por una determinada fracción de miembros de la Cámara, sea motivada, es decir, justifique la exigencia de responsabilidad política hasta el punto de pretenderse la remoción, se dirija a la Mesa de la Cámara e incluya, dado su carácter constructivo, el nombre de un candidato a la Presidencia del Gobierno que haya aceptado la candidatura (con lo que el control que efectúa la Mesa parece ceñirse, con la salvedad de la exigencia de motivación de la propuesta, cuya constatación ha de contraerse, no obstante, a su sola existencia, no a su razonabilidad, sobre la que no la Mesa, sino el Pleno, habrá de pronunciarse, a aspectos más formales que de contenido) (93), la calificación y admisión a trámite de la cuestión de confianza parece revestir una mayor complejidad, pues si con arreglo a los artículos 173 y 174 del Reglamento del Congreso —y de modo similar aparece regulada en los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (94)—, la cuestión de confianza puede ser planteada, previa deliberación del Consejo de Ministros —o, en su caso, Consejo de Gobierno autonómico—, por el Presidente del Gobierno ante la Cámara sobre «su programa o sobre una declaración de política general» en escrito motivado ante la Mesa de la Cámara acompañado de la correspondiente certificación del Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno autonómico, para su calificación y admisión a trámite —ya que como requisitos de admisión aparecen expresamente los descritos mencionados en los Reglamentos—, la Mesa debe comprobar, de una parte, y como exigencias finales, la presentación de la cuestión por escrito motivado —aspecto este sobre el que

(93) Art. 175 RC; en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la regulación es similar, si bien varía, lo que no interesa a los efectos de este trabajo, la fracción de miembros de la Cámara exigible para suscribir la moción: arts. 154 RPV, 121 RPC, 138 RPG, 136 RPA, 194 RJG, 141 RAC, 123 RAM, 106 RDGR, 133 RAE, 134 RCV, 149 RCA, 171 RCCM, 142 RPCn, 172 RPN, 144 RPIB, 135 RAMd, 133 RCCL.

(94) Arts. 150 RPV, 122 RPC, 139 RPG, 140 RPA, 201 RJG, 139 RAC, 104 RDGR, 137 RAE, 132 RCV, 146 RCA, 117 RCCM, 148 RPCn, 169 RPN, 143.2 RPIB, 132 RAMd.

puede reproducirse lo que acaba de apuntarse respecto de la motivación de la moción de censura— firmado por el Presidente del Gobierno y acompañado de la certificación referida, y de otra, y como requisitos de carácter sustantivo, debe asimismo verificar que la confianza la pida el presidente respecto de «su programa o una declaración de política general».

Comprobar si la cuestión de confianza versa sobre el programa del Presidente del Gobierno no parece que requiera de la Mesa un exhaustivo examen de la cuestión, pues presumiblemente el escrito motivado en el que se plantee habrá de contener bien el contenido íntegro de dicho programa, bien una síntesis del mismo (95). Más delicado se presenta, en cambio, comprobar —y ello, como después se detallará, especialmente en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas— si la declaración respecto de la que se solicita la confianza de la Cámara es de «política general» del Ejecutivo, condición esta configurada como requisito de admisión en los Reglamentos parlamentarios, cuya verificación no puede realizarse, obvio es decirlo, con arreglo a estos últimos, pues no son los Reglamentos parlamentarios los que determinan qué sea la «política general» del Gobierno, ni por referencia a políticas más concretas ni por referencia a la actividad de otros órganos, por lo que calificar y admitir a trámite con arreglo al Reglamento requiere utilizar nociones extrínsecas a éstos y acudir a normas distintas a aquellas que permitan definir tal política y conforme a las cuales debe ser interpretado el Reglamento parlamentario, siendo éste uno de los casos que evidencian, como ya anteriormente se expuso, que calificar y admitir a trámite con arreglo al Reglamento no es calificar y admitir a trámite con arreglo sólo al Reglamento.

26. El problema reaparece en la calificación y admisión a trámite de las interpelaciones, pues también las que formulen diputados o grupos parlamentarios por escrito presentado ante la Mesa de la Cámara han de versar, por común previsión reglamentaria, sobre «los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de

(95) Véase F. SANTAOLALLA LÓPEZ, «Artículo 112», en F. GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1985, p. 1520. El mismo autor señala, en relación con este extremo (*Derecho parlamentario...*, p. 325), la limitación de la cuestión de confianza a supuestos de rectificación del programa inicial y a adiciones o declaraciones que, sin afectar al programa originario, tengan un marcado relieve político o trascendencia para el Estado. Sobre la praxis de la primera cuestión de confianza hasta ahora planteada en el Congreso de los Diputados, la presentada en septiembre de 1980 por el entonces presidente Adolfo Suárez, véase P. MELLADO, *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1988, pp. 229 y 248-249.

algún departamento ministerial», en fórmula del artículo 181.1 del Reglamento del Congreso (96), que los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas reproducen en relación con los Consejos de Gobierno o Consejerías correspondientes (97), de modo que también en la calificación y admisión a trámite de las interpelaciones se efectúa un doble control; de regularidad formal, para comprobar su presentación por escrito ante la Mesa de la Cámara por quien esté legitimado para hacerlo (98), y de regularidad material, para comprobar que su objeto no sea otro que el de inquirir al Ejecutivo sobre los motivos o propósitos de su conducta en cuestiones de política general (99).

De ambos controles, es sin duda el de regularidad material el que más interés suscita, pues su verificación implica la disposición por parte de la Mesa de un filtro que por su alcance debe ser rigurosamente utilizado, evitando que un abuso injustificado del mismo pueda sustraer al debate de la Cámara cuestiones de interés para ésta, o para alguna de sus fracciones, y evitando, al mismo tiempo, que un no menos injustificado desuso del mismo dé entrada en la Cámara a procedimientos de control o de responsabilidad del Gobierno que por ser ajenos a éste son asimismo ajenos a la Cámara. Se hace preciso por ello delimitar en lo posible el muy indeterminado concepto de «política general», si no para dar una definición de lo que, en todo caso, haya de entenderse por «política general», sí, al menos, para intentar aproximarse a lo que por tal haya de entenderse a los efectos de la calificación y admisión a trámite de los instrumentos parlamentarios que se están examinando. Para ello, la propia fórmula retenida ofrece dos elementos guía:

(96) En el Senado se requiere que las interpelaciones versen «sobre la política del Ejecutivo en cuestiones de interés general» (art. 170.2 RS).

(97) Arts. 135 RPV; 128 RPC y acuerdo interpretativo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 18 de noviembre de 1980 (BOPC núm. 223, de 23 de octubre de 1987); 148 RPG; 149 RPA; 219 RJG; 148 RAC; 116.1 RDGR; 138.1 RCV; 156 RCA; 182 RCCM; 148 RPCn; 177 RPN; 147 RAE; 150 RPIB; 141 RAMd; 144 RCCL. A destacar que, frente a estas fórmulas que reconducen las interpelaciones a cuestiones de política general, en la Asamblea Regional de Murcia se prevén como contenido de las interpelaciones «las razones de su actuación (Consejo de Gobierno) o de alguna de sus Consejerías en aspectos o realizaciones concretas de su política» (art. 142 RAM).

(98) El art. 135.4 RPV previene la subsanación de «simples defectos formales que impidieran la tramitación reglamentaria de los escritos correspondientes».

(99) Y lo mismo puede decirse de la calificación de las interpelaciones urgentes por el presidente de la Cámara allí donde está previsto que sea éste el órgano calificador: Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 6 de septiembre de 1983 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie H, de 17 de septiembre); arts. 220.3 RJG; 182.5 RCCM. El art. 128 del RPC las prevé, pero no atribuye su calificación al presidente.

el proporcionado por la exigencia de que aquéllos versen sobre «política» del Ejecutivo y el proporcionado por la exigencia de que dicha política sea la «general» del Gobierno.

27. La exigencia de que a la política del Ejecutivo deban contraerse la cuestión de confianza y las interpelaciones, limitación explicable en la medida en que a su través se ejerce un control de mayor o menor intensidad sobre la función de gobernar, entendida ésta como «calificación material de las competencias atribuidas al Gobierno» (100), permite a la Mesa de la Cámara acordar la inadmisión *a limine* de escritos a través de los que pretende revalidarse la confianza de la Cámara obteniendo de ella un voto favorable en cuestiones ajenas a la política del Ejecutivo, en las que, por tanto, el grado de compromiso ulterior es inexistente, o inquirir —hipótesis más verosímil y a menudo hecha realidad— al Gobierno sobre cuestiones para las que éste no tenga respuesta por no ser de su competencia y estar atribuidas a otros órganos o a otros entes (101), aspecto este último especialmente relevante en el ámbito de las Comunidades Autónomas, en el que crece el riesgo de someter a los Consejos de Gobierno a la comparecencia ante la Cámara para ser interpelados en asuntos que no son de su competencia, lo que podría o debería conjurarse recordando que la actividad de gobierno de las Comunidades Autónomas está sometida, como a propósito de la acción de política regional ha podido señalarse, a importantes límites, en general el circunscribirse a la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 de la Constitución) y en particular al ámbito y naturaleza de las competencias asumidas: así, el despliegue de la política regional está subordinado al esquema de cada competencia (102), ya que, como tiene dicho la STC 35/1982, de 14 de junio, «en tal acción de gobierno no pueden hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente le estén atribuidas» a cada Comunidad Autónoma (103),

(100) En definición de I. DE OTTO, «La posición constitucional...», pp. 171-176.

(101) En el mismo sentido, F. SANTAOLALLA, *El Parlamento y sus instrumentos...*, p. 114. Como señala J. GARCÍA MORILLO (*op. cit.*, p. 100), «el objetivo del control no puede ser otro que la actividad reservada al Ejecutivo», a lo que añade (en nota 48) que «es un lugar común del Derecho parlamentario que el Ejecutivo no puede ser sometido a interpelaciones, preguntas, etc., nada más que en los campos directamente incluidos en sus competencias, quedando, por tanto, excluidas de control las actividades de otros órganos del Estado independientes del Ejecutivo».

(102) M. BASSOLS COMA, «Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. 1, Madrid, IEF, 1984, p. 216.

(103) La frase está tomada de STC 35/1982, de 14 de junio, que en su FJ 2 —y por ser aquí de interés no está de más transcribirlo— señala que «cuando una materia

afirmación que no es sino el anverso de aquella otra expuesta por la STC 143/1985, de 24 de octubre, que ve en el ejercicio de las competencias atribuidas «el aspecto relativo al *quantum* del poder político efectivamente manifestado» (FJ 3) (104).

Sin duda, por consideraciones como las expuestas, algunos Reglamentos parlamentarios de Asambleas Legislativas autonómicas han limitado expresamente las cuestiones de confianza a declaraciones de política general «en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma», como es el caso de los Reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias (art. 201) y de la Asamblea de Extremadura (art. 137) —el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha alude a la más difusa noción de «interés regional» (art. 77.1)—, y otros han circunscrito el planteamiento de interpelaciones a «temas de política general que sean competencia del Consejo Ejecutivo o de algún Departamento», como es el caso del Reglamento del Parlamento catalán (art. 128.2), con lo que no hacen sino positivar en cada caso una regla general implícita en el sistema, al tiempo que procuran asegurar que la finalidad que a la interpelación le es propia, cual es la de canalizar el «interés del interpelante por una gestión eficaz», no sea relegada mediante un uso desnaturalizado de este instrumento parlamentario (105). De esta forma, es-

está íntegramente reservada al Estado, la reserva estatal impide no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las Comunidades Autónomas tienen en el Senado. Cuando, por el contrario, la reserva estatal es sólo de ciertas potestades, correspondiendo otras a las Comunidades Autónomas que deseen asumirlas, éstas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre esa materia, aunque en tal acción de gobierno no pueden hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente le estén atribuidas».

(104) Por más que, como matiza C. VIVER I PI-SUNYER (*Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1988, p. 17), «la trascendencia en términos de poder político real, del ámbito material atribuido a un ente, debe relativizarse a tenor del denominado alcance 'vertical' de ese poder».

(105) L. MARTÍNEZ-ELIPE («Artículo 111», en *Comentarios a las leyes políticas, Constitución española de 1978*, dir. por O. ALZAGA, t. VIII, Madrid, Edersa, 1985, pp. 578-579 y 607) ha podido señalar que las interpelaciones se hacen acreedoras, más allá de los requisitos reglamentariamente establecidos, de un control más sustancial en orden a si el desarrollo de la interpelación permitirá atender, de una forma eficiente, a la protección de los especiales intereses por cuya garantía debe velar (mantenimiento de la «normalidad democrática» e «interés por una gestión eficaz»), comprobando que la interpelación persigue el control parlamentario en el ejercicio de una función de garantía o simplemente se utiliza como arma abusiva y caprichosa extramuros de aquella finalidad.

pecialmente en el caso de las Comunidades Autónomas, la Mesa de la Cámara puede aplicar como parámetro para la calificación y admisión a trámite de estas iniciativas parlamentarias las reglas de distribución de competencias contenidas en el bloque de constitucionalidad integrado en los términos referidos por el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como conjunto de instrumentos normativos que junto con la Constitución y como complemento de ésta es preciso tener en cuenta en todo momento para determinar el régimen de una concreta competencia (106), y en el que se incluyen los Estatutos de Autonomía y las leyes estatales delimitadoras de competencias, siendo los Reglamentos parlamentarios irrelevantes para efectuar el juicio de competencia, que, por así prevenirse reglamentariamente, ha de efectuar la Mesa de la Cámara con arreglo a las normas que proporcionan el parámetro de dicho juicio, y que no son, sino sólo en cuanto implícitamente operan como normas de reenvío, las contenidas en los Reglamentos parlamentarios.

28. En segundo término, en la exigencia del carácter general que, según se apuntó, debe reunir la declaración de política sobre la que se proponga la cuestión de confianza, en el caso de que ésta no verse sobre el programa del presidente, pues, de ser así, no parece necesario que quede éste afectado en su totalidad, o al menos tal resulta el tenor de algunos Reglamentos (107), no es difícil reconocer el propósito de evitar el planteamiento estratégico de cuestiones de confianza sobre o a propósito de aspectos muy puntuales, propósito desde el que acaso resulten un tanto distorsionadas las previsiones en algunas Comunidades Autónomas de cuestiones de confianza sobre proyectos de ley (108).

(106) S. MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, pp. 345-346. Al bloque de constitucionalidad en la distribución de competencias se han referido, entre otras, las SSTC 26/1982, de 24 de mayo, F. j. 1.º; 39/1982, de 30 de junio, F. j. 3.º; 32/1983, de 28 de abril, F. j. 1.º; 42/1983, de 20 de marzo, F. j. 4.º

(107) De acuerdo con el artículo 201.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, a efectos de la presentación de la cuestión de confianza, «es general la declaración que, aun versando sobre un problema sectorial y singular, afectare sustancialmente, a juicio del presidente, a la entidad de su programa». A tenor del artículo 176.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-León, es el Consejo de Gobierno quien debe manifestar «que afectaría a la totalidad de su programa político».

(108) En la Comunidad Valenciana (arts. 18 EV y 113 RCV) y en Castilla-La Mancha (art. 20 ECM) está prevista la cuestión de confianza sobre proyectos de ley, que ha merecido las críticas de E. AJA, *loc. cit.*, p. 15, y de A. EMBID IRUJO, *Los Parlamentarios...*, p. 55. Recuérdese a este respecto que durante la vigencia de la Ley 5/1977, de 17 de noviembre, la regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno, a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza, se previó

Por su parte, la exigencia reglamentaria de que los asuntos sobre los que se interpele al Gobierno tengan alcance general (109), que no es, sin embargo, incompatible con una proyección sectorial, pues lo mismo puede interpelarse sobre una política conjunta del Ejecutivo que sobre la de alguno de sus Departamentos, responde a la muy específica finalidad de deslindar, comprobando la mayor o menor globalidad de lo formulado (110), las interpelaciones de las preguntas, que, como posteriormente se verá, aparecen reglamentariamente diferenciadas por su distinto grado de concreción (111), en el sentido de que si bien nada impide que a través de una pregunta se interroge al Gobierno sobre una cuestión de política general, a través de una interpelación sólo pueden plantearse cuestiones de política general, como lo confirman las previsiones reglamentarias que establecen que si en el trámite de calificación y admisión la Mesa aprecia que el contenido —entendiéndose, por su falta de generalidad, no porque no verse sobre la política del Ejecutivo— de la iniciativa presentada como interpelación no es propio de una interpelación, sino de una pregunta, lo comunicará a su autor para que, si lo desea, la convierta en pregunta.

De esta forma, la generalidad del objeto opera aquí como regla de distribución de procedimientos parlamentarios, distribución que en el caso no es irrelevante y da cuenta de la significación que el filtro que en el trámite de calificación y admisión de estas iniciativas activa la Mesa, pues, de una parte, así como las interpelaciones se debaten en Pleno con posible intervención, tras los turnos de interpelante e interpelado, de un representante de cada Grupo parlamentario, con lo que el debate se multilateraliza y adquiere ma-

la posibilidad de presentar cuestiones de confianza sobre proyectos de ley (art. 6.). Véase, sobre este punto, J. SOLÉ TURA, «El control parlamentario en el período constituyente y en la Constitución de 1978», en *Parlamento y sociedad civil*, Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, 1980, pp. 36-37; J. R. MONTERO, «La moción de censura en la Constitución de 1978», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, M. RAMÍREZ (ed.), Zaragoza, Pórtico, 1979, p. 282; P. MELLADO, *op. cit.*, pp. 238-240.

(109) En la Asamblea Regional de Murcia se interpela al Consejo de Gobierno, por el contrario, sobre «las razones de su actuación o la de alguna de sus Consejerías en aspectos o relaciones concretas de su política» (art. 142.1 RAM).

(110) Véanse J. R. MONTERO GIBERT y J. GARCÍA MORILLO, *op. cit.*, p. 84.

(111) En el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia no aparecen diferenciadas interpelaciones y preguntas en relación a su generalidad, pues, de acuerdo con su artículo 142.2, la conversión de la interpelación en pregunta puede tener lugar si la Mesa deduce que lo que solicita es «un simple traslado de información», debiendo tenerse en cuenta que, según su art. 136, «las preguntas son solicitudes concretas de información», lo que parece revelar en el autor del Reglamento la conceptualización de las preguntas como instrumentos de información.

yor trascendencia, el debate de las preguntas, en Pleno o en Comisión, es únicamente bilateral, entre preguntante y preguntado (112); de otra parte, las diferencias de tiempo que los Reglamentos conceden para la sustanciación de unas y otras —más dilatado el de las interpelaciones— son apreciables, y, por último, al debate de las interpelaciones puede seguir la presentación por parte del Grupo parlamentario interpelante o de aquel al que pertenezca el interpelante de mociones que serán a su vez debatidas en el Pleno si previamente la Mesa de la Cámara las admite a trámite por resultar «congruentes» con la interpelación que las precede (113), es decir, con su objeto, con lo cual el juicio efectuado por la Mesa al calificar y admitir a trámite la interpelación se reactiva en cierta forma al efectuar el juicio de congruencia de la moción, pues si ésta ha de ser coherente con aquélla, debe mantenerse dentro de sus mismos límites materiales, de modo que a través de la moción se proponga a la Cámara la adopción de resoluciones sobre asuntos de la política general del Ejecutivo y, por tanto, su competencia, tanto en relación a otros órganos como, especialmente en el caso de las Comunidades Autónomas, a otros entes, asuntos sobre los que pueda en consecuencia seguir la Cámara controlando al Gobierno. Ello con independencia de que lo que en concreto se proponga a la Cámara sea la adopción de un acuerdo instando del Gobierno la adopción de medidas concretas o, en sentido negativo, instando al presidente del Gobierno, claro es que sin sanción jurídica (114), la remo-

(112) Diferencia apuntada por L. MARTÍNEZ-ELIPE, *loc. cit.*, pp. 550-552.

(113) Arts. 152 RC; 138.2 RPV; 130.2 RPC y acuerdos interpretativos de la Mesa de 19 de febrero de 1981 y de 9 de marzo de 1985 (BOC, núm. 223, de 23 de octubre de 1987), que previene que para apreciar la congruencia la Mesa ha de atender tanto al anuncio de la formulación de la interpelación como a las manifestaciones hechas durante su sustanciación relativas al tema de la interpelación, pero no las referencias incidentales; 151.2 RPG; 152.2 RPA; 222.2 RJG; 150.2 RAC; 119.2 RDG; 141.2 RCV; 160.2 RCA; 184.2 RCCM; 151.2 RPCn; 180.2 RPN; 150.2 RAE; 144.2 RAMd; 147.2 RCCL. Debe destacarse que en el Reglamento del Senado las mociones deben tener alguna de las finalidades siguientes: «a) Que el Gobierno formule una declaración sobre algún tema o remita a las Cortes un proyecto de ley regulando una materia de la *competencia* de aquéllas; b) Que se dé una determinada tramitación a las cuestiones incidentales que surjan como consecuencia de un debate; c) Que concluya una deliberación y se someta a votación, en su caso, la cuestión debatida de acuerdo con el procedimiento que le corresponda.» Asimismo, el art. 190 del Reglamento del Parlamento Foral de Navarra establece como finalidades de las mociones: «a) Que la Diputación Foral formule una declaración sobre un tema o remita al Parlamento un proyecto de ley foral; b) Que el Parlamento Foral delibere y se pronuncie sobre un determinado asunto, cualquiera que sea el objeto sobre el que verse, o que la Cámara delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo.»

(114) Se trata de la exigencia de una responsabilidad «difusa», que no se concreta en ningún tipo de obligación jurídica (véase P. SANTAOLALLA MACHETTI, «La

ción de un miembro del mismo, pues es ésta una vía —junto con otras posibles, como la de las propuestas de resolución subsiguientes a debates generales de acción política y de gobierno (115)— a través de la que, pese a que la responsabilidad política individual de los miembros del Gobierno no esté generalmente prevista (116), puede reprobarse su gestión y pedir del presidente su remoción del cargo, ya que no por ello se resiente la congruencia de la moción con el objeto de la interpelación (117), pues la reprobación no será sino la consecuencia inescapable a juicio de los autores de la moción de la defectuosa gestión previamente criticada.

29. Es, por tanto, la noción de política de gobierno definida en torno al haz de competencias propias del Ejecutivo tanto en la distribución horizontal de poder, con relación a otros órganos constitucionales del Estado o

reprobación individual de los ministros», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 63, 1981, p. 255), pues ha de ser entendida no como moción de censura, sino de reprobación. Véase M. ARAGÓN, «Artículo 36», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, dir. por S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, IEAL, 1987, p. 617; y para un amplio estudio, F. FERNÁNDEZ SEGADO, «Las mociones de reprobación y la responsabilidad política individual», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, I, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985 pp. 239-292, espec. 272 y ss.

(115) Llamadas generalmente propuestas de resolución e igualmente sometidas para su admisión a un «juicio de congruencia» en aquellos Reglamentos que prevén este tipo de debates: arts. 132.2 RPV; 208.1 RJG; 113.2 RDG; 150 RCA (nada sobre su contenido); 169.1 RPIB. Es de señalar que tanto el art. 133.2 del RPV como el artículo 169.1 del RPIB expresamente establecen como requisito de admisión a trámite de estas propuestas que no impliquen moción de censura o cuestión de confianza al Gobierno.

(116) Sólo el art. 158 del RPV prevé, configurada además como moción de censura, que obliga, caso de ser aprobada, a la dimisión, la exigencia de responsabilidad del vicepresidente primero en las funciones asumidas por delegación y asimismo la de dos consejeros en el área de su competencia. Pero aunque no esté previsto para el resto de las Comunidades Autónomas, no hay inconveniente en admitirla siempre que se entienda como moción de reprobación y no de censura. Véanse F. VIRGALA FORURIA, *op. cit.*, pp. 283-305, y P. MELLADO, *op. cit.*, pp. 211-220.

(117) El juicio de congruencia está reglamentariamente previsto también para la admisión a trámite de propuestas de resolución subsiguientes al debate de comunicaciones enviadas a la Cámara por el Ejecutivo: arts. 197.1 RC; 136.5 RPC; 141.1 RPG; 144.2 RPA; 209.1 RJG; 164.1 RAC; 152.1 RCA; 154.1 RCV; 194.2 RCCM, si bien es de advertir que la comunicación puede versar sobre «cualquier tema de interés político»; 164.1 RPCn; 196.1 RPN; 141.1 RAE; 171.1 RPIB; 158.1 RAMd; 138.2 RCCL. El art. 65.3 del RAM prevé las propuestas de resolución, pero nada dice de su congruencia. Asimismo, el juicio de congruencia aparece en algún procedimiento específico de algunos Parlamentos, como en la tramitación de informe de la Sindicatura de Cuentas en el Parlamento catalán (art. 143.4).

institucional de la Comunidad Autónoma de que se trate, cuanto en la distribución vertical de poder, con relación a otros entes, la que circunscribe la acción de control que despliegan las Cámaras, apoyada toda ella sobre un mismo presupuesto, sea éste la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, la relación fiduciaria que los vincula o la función de garantía constitucional que pueda atribuirse a aquél (118), y la que, erigida sobre tal presupuesto, permite rellenar el silencio que, como al comienzo de este epígrafe se apuntaba, guardan los Reglamentos acerca del contenido que deben tener para ser tramitados en las Cámaras, sin que desnaturalice su verdadera finalidad otros instrumentos de control o impulso del Gobierno, como es el caso, según se expone a continuación, de las preguntas o las proposiciones no de ley.

B) *Otros aspectos de la política del Ejecutivo y las competencias parlamentarias en el juicio de calificación y admisión a trámite: preguntas y proposiciones no de ley*

30. A diferencia, ciertamente, de lo que, como acaba de verse, ocurre respecto de las interpelaciones, el contenido de las preguntas que los diputados pueden formular al Gobierno no aparece, salvo en un supuesto, definido positivamente, sino de forma negativa, con el consiguiente reflejo que en la propia letra de los Reglamentos se deriva para la calificación y admisión a trámite de los instrumentos que ahora se consideran. En efecto, es común a los Reglamentos examinados en este trabajo distinguir entre preguntas con respuesta oral y preguntas con respuesta escrita y, dentro de aquéllas, entre preguntas con respuesta oral en Comisión y preguntas con respuesta oral ante el Pleno, diferenciando las orales de las escritas únicamente por el tipo de respuesta que solicita el preguntante, y separando las orales ante Comisión de las orales ante Pleno —y asimismo éstas de las escritas— no sólo por el órgano en el que se sustancian, sino mediante la asignación a las preguntas para las que se pretende respuesta oral ante el Pleno de un contenido determinado, pues, en efecto, así como todas las preguntas, y por esta afinidad no pueden ser individualizadas entre sí, están negativamente limitadas por cuanto no pueden ser de exclusivo interés personal de quien las formula o de cualquier otra persona singularizada, ni suponer consultas de estricta índole jurídica, pues de implicar una u otra cosa, los Reglamentos impiden la admisión a trámite (119), ni contener tampoco —y esto es común

(118) Véase, a este respecto, J. GARCÍA MORILLO, *op. cit.*, pp. 109-124.

(119) Arts. 186 RC, 162.2 RS, 141 RPV, 132 RC, 159 RPG, 154 RPA, 225 y 232

a las interpelaciones— ofensas a personas o instituciones o agravios al decoro de la Cámara, pues de incurrir en ello pueden no ser admitidas a trámite (120), las preguntas para las que se pretenda respuesta oral ante el Pleno han de versar, en fórmula reglamentaria extendida aunque con variantes de redacción, sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto o si va a remitir a la Cámara algún documento o a informarle acerca de algún extremo, contenido necesario para que este tipo de preguntas puedan ser calificadas y admitidas a trámite (121) como tales. De esta forma, cuando ante la Mesa de la Cámara se presente un escrito formulando una pregunta (122), para su calificación y admisión a trámite debe aquélla comprobar, de una parte, que la pregunta se hace al Gobierno o a alguno de sus miembros, no a otros órganos o a sus miembros, por quien tiene la condición de diputado, y, además, que no versa sobre alguno de los contenidos expresamente proscritos por las previsiones reglamentarias, y si se pretende respuesta oral el Pleno, ha de comprobar, además, que se ha elegido el procedimiento adecuado para deducir la pregunta, es decir, que el objeto de la pretensión es integrable entre aquellos que la pretensión debe deducir para ser sustanciada por el procedimiento elegido.

A esta reglamentación no puede, sin embargo, anudarse la existencia entre interpelaciones y preguntas de diferencias de naturaleza sustantiva (123) que se traduzcan de forma refleja en diferencias en el juicio de calificación y admisión a trámite de unas y otras. Entre interpelaciones y preguntas no parece mediar más separación —y la convertibilidad de las primeras en las

RJG, 153 RAC, 137 RAM, 121 RDG, 143 RCV, 169 RCA, 186 RCCM, 153 RPCn, 182 RPN, 158 RAE, 156 RPIB, 147 RAMd, 149 RCCL.

(120) Pueden no ser admitidas a trámite si así lo decide la Mesa, normalmente oída la Junta de Portavoces: arts. 192 RC, 232 RJG, 159 RAC, 127 RDG, 159.2 RPCn, 162 RPIB, 153 RAMd, 155 RCCL, aspecto este que las preguntas tienen en común con las interpelaciones, y al que habría que sumar la inadmisión de preguntas reiterativas previstas en los arts. 142.2 RPV, 169.2 RCA, 189 RPN.

(121) Arts. 188.1 RC y Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 2 de enero de 1983 (*BOCG*, serie H, núm. 9, de 25 de enero de 1984), 161.2 RS, 141 RPV, 132.2 RPC, 155.1 RPG, 156.1 RPA, 227.1 RJG, 123.1 RDG, 145.1 RCV, 155 RPn, 184 RPN, 152.2 RAE, 158 RPIB, 149.2 RAMd 151 RCCL.

(122) Y lo mismo cabe decir respecto de la calificación de preguntas urgentes por el presidente allí donde está prevista: art. 227.5 RJG, que las previene respecto de las que pretenden respuesta oral ante el Pleno.

(123) Como parece pretender el redactor del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, al prever que si el escrito presentado como interpelación implicara «un simple traslado de información, lo comunicará a su autor para su conversión en pregunta».

segundas por el solo hecho de que hayan quedado sin contestar al finalizar un período de sesiones confirma la ausencia de diferencias sustanciales (124)— que la derivada de la circunstancia adjetiva del grado de generalidad que las interpelaciones deben revestir, en el sentido de que, si bien como pregunta oral con respuesta en Comisión o por escrito se puede deducir el contenido de una interpelación del mismo modo que, por abajo, puede a través de cualquier tipo de pregunta interesarse, con tal de formularla como interrogación, una solicitud de información (125), a través de una interpelación sólo puede interrogarse sobre la política general del Ejecutivo, ya que de no ser así no se admite a trámite y es, en su caso, convertible en pregunta, si bien no porque lo deducido como interpelación no verse sobre la política del Ejecutivo, sino porque no versa sobre aspectos generales de la misma, de modo que también las preguntas, por más silencio que guarden los Reglamentos, han de versar sobre la política del Ejecutivo, ya sea general o concreta si se trata de preguntas con respuesta oral ante Comisión o respuestas por escrito, ya sea únicamente concreta si se pretende respuesta oral ante el Pleno.

Por ello, y al igual que para las interpelaciones, no sólo no deben admitirse preguntas que no reúnan requisitos formales insubsanables o incurran en alguno de los contenidos expresamente proscritos en los Reglamentos, sino tampoco las que interroguen al Gobierno sobre cuestiones ajenas a la acción (126) por la cual es aquél responsable ante la Cámara, es decir, cuestiones propias de la competencia de otros órganos o de otros entes o por las que el Ejecutivo o sus miembros no son responsables políticamente (127).

(124) Arts. 182.3 RC, 136.3 RPV, 128.6 RPC, 148.3 RPG, 150.3 RPA; el art. 220.4 RJG prevé que se tramiten como preguntas a responder oralmente en Comisión, a menos que manifieste el interpelante la voluntad de mantenerla para el siguiente período o que la convierta en pregunta con respuesta escrita para el período intermedio; 149.5 RAC, 117.3 RDGR; el art. 143 RAM se limita a señalar que pasarán a la primera sesión de control que se convoque; 158.3 RCA, 139.3 RCV, 182.7 RCCM, 149.3 RPCn, 178.5 RPN, 148.3 RAE, 151.3 RPIB, 142.3 RAMd, 145.3 RCCL.

(125) Sobre la dimensión informativa de las preguntas, véanse J. A. PORTERO MOLINA, «La actividad rogatoria en el Congreso», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 24, 1981, p. 98; J. XIFRA HERAS, «La información como arma del Parlamento», en *Las Cortes Generales*, vol. III, Madrid, IEF, 1987, pp. 2319-2334; también, A. PÓRRAS NADALES, «Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 19, 1981, pp. 131-132.

(126) Coinciden en señalar la inadmisibilidad de preguntas sobre cuestiones ajenas al Ejecutivo F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *El Parlamento...*, p. 114; J. GARCÍA MORILLO, *op. cit.*, p. 100; J. R. MONTERO y J. GARCÍA MORILLO, *op. cit.*, p. 78.

(127) En la Cámara de los Comunes inglesa, entre las numerosas materias sobre las que no son admisibles preguntas por parte de los diputados, según la relación que

Entenderlo de otro modo supondría tanto como dar por válido que a través de una pregunta pudiera lograrse lo que no es posible a través de una interpelación —ocupar tiempo parlamentario y servirse de la Cámara o de alguno de sus órganos para inquirir al Gobierno en asuntos extraños al área de su responsabilidad—, cuando entre interpelaciones y preguntas no media más diferencia —aparte las diferencias del tiempo e intervinientes en el debate y de las mociones que pueden seguir a las interpelaciones— que la muy adjetiva derivada de la circunstancia de que a través de las interpelaciones sólo pueden formularse preguntas generales. Y no es necesario redundar en que el control que efectúa la Mesa para comprobar que el contenido de las preguntas —lo mismo que el de las interpelaciones— no afecta a la competencia de otro órgano del ente de que se trate o de otros entes en los que se organiza el Estado debe hacerse con especial cuidado, si se tiene en cuenta, de una parte, que al no concluir el debate de unas y otras con la posible adopción de acuerdos —las mociones subsiguientes a las interpelaciones se tramitan en procedimiento autónomo—, sólo a la Mesa y no a otro órgano, posteriormente, le corresponde velar aquí por la observancia de la distribución de competencias horizontal entre órganos y territorial entre entes, con el fin de que el control parlamentario no sea una válvula de escape a la recta articulación del reparto competencial. De esta forma, frente a previsiones como la del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, que en sentido positivo únicamente requiere para la formulación de preguntas que versen «sobre cualquier otro extremo de interés público» (art. 185), resultan más ajustadas a la finalidad y los presupuestos de ese instrumento la previsión del Reglamento de las Cortes de Aragón, a cuyo tenor no será admitida la pregunta, del tipo que sea, que no tenga relación con la política de la Comunidad Autónoma (art. 162.2).

31. Acerca de la presentación de proposiciones no de ley poco más dice la generalidad de los Reglamentos parlamentarios, aparte de que podrá hacerse por grupos parlamentarios, y en algunos casos también por diputados, formulando «propuestas de resolución» mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, que decidirá sobre su admisibilidad (128), lo que conduce a

recoge E. MAY, *op. cit.*, pp. 340-342, figuran las que versan sobre «matters under the control of local or other statutory authorities, or of bodies or persons not responsible to the Government» y las relativas a «deals with the action of a Minister for which he is not responsible to Parliament».

(128) Arts. 193 RC; el art. 159 RPV señala como fin de las mismas el de promover una deliberación del Parlamento sobre un «tema determinado»; 233 RJG, 160 RCA, 129.1 RDGR, 150 RCV, 161 RPA, 171 RCA, 191 RCCM, 161 RPCn, 159 RAE, 153.2 RPIB, 154 RAMd, 156 RCCL.

preguntarse si las «propuestas de resolución» deducidas en el escrito de presentación pueden tener cualquier contenido, de modo que formulada por escrito, por el sujeto legitimado y ante el órgano competente, deba la Mesa acordar necesariamente su admisión, o si, por el contrario, con independencia de que la deducción de una propuesta de resolución no legislativa sirva para calificar una iniciativa como proposición no de ley, para admitirla deben rellenarse otras exigencias materiales.

En los pocos Reglamentos que la han abordado, esta pregunta ha recibido respuestas de muy diverso signo. Una es la que ofrece el artículo 168 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, que previene la presentación de proposiciones no de ley «cualquiera que sea el objeto sobre el que verse»; otra es la del Parlamento gallego, con arreglo a la cual la Mesa de la Cámara decidirá la admisión a trámite de las proposiciones no de ley presentadas por los grupos parlamentarios en función de que las propuestas de resolución formuladas a través de las mismas contengan declaraciones de voluntad dirigidas al Ejecutivo gallego con la finalidad de instar la remisión de un proyecto de ley o su pronunciamiento sobre un texto de carácter no legislativo o el impulso de su actuación política en materias de su competencia, y en el supuesto de que su finalidad sea la de obtener una manifestación de la voluntad de la Cámara, deberá limitarse a materias que afecten al ámbito competencial o al interés de la Comunidad Autónoma (129); fórmula próxima a la del artículo 190 del Reglamento del Parlamento Foral de Navarra, a cuyo tenor pueden tener las propuestas como objeto «que la Diputación Foral formule una declaración sobre un tema o remita al Parlamento un proyecto de ley foral regulando una materia de la competencia de éste, o que el Parlamento Foral delibere y se pronuncie sobre un determinado asunto, cualquiera que sea el objeto sobre el que éste verse, o lo haga sobre un texto de carácter no legislativo» (130).

Para arriesgar aquí una interpretación, conviene tener previamente en cuenta dos datos. El primero viene proporcionado por la singular naturaleza de este instrumento, pues si bien la circunstancia de que, a diferencia de las interpelaciones y las preguntas, las proposiciones no de ley inicien un pro-

(129) Acuerdo interpretativo de la Mesa del Parlamento de Galicia de 20 de junio de 1986 (*BOPG*, núm. 40, de 11 de julio), que, además, faculta a la Mesa de la Comisión a la que se asigne la tramitación de la proposición no de ley para calificar y admitir a trámite las enmiendas que se ajusten a los contenidos establecidos para la proposición no de ley por el propio acuerdo.

(130) También en el Senado las mociones pueden tener por objeto que el Gobierno formule alguna declaración sobre un tema o remita a las Cortes un proyecto de ley regulando una materia de la competencia de aquéllas [art. 147.b) RS].

cedimiento que termina por acuerdo de un órgano de la Cámara, el Pleno —en su caso, una Comisión—, favorable o desfavorable a la propuesta, las acerca más a las iniciativas del procedimiento legislativo, de éstas se diferencian no sólo por la fuerza vinculante del acuerdo cuya adopción se propone, jurídica la del adoptado en el procedimiento legislativo, política, a lo más, la del adoptado en el procedimiento no legislativo, sino, sobre todo, y en lo que aquí importa, por el hecho de que no son ni iniciativas de sujetos capacitados para imponer a la Cámara con su sola presentación la deliberación y enmienda de aquéllas ni tampoco meras propuestas de iniciativa, que para ser iniciativa requieran un control de aceptabilidad por parte del Pleno de la Cámara a través del cual acuerde éste tomarlas en consideración, con independencia de que posteriormente acuerde estimarlas mediante su aprobación o desestimarlas mediante su definitivo rechazo. El segundo dato estriba en la diversa finalidad que pueden tener las propuestas de resolución que se sometan a la aprobación de la Cámara, pues, prescindiendo ahora de los límites materiales a que en cada caso deban contraerse las propuestas, lo que puede proponerse a la Cámara es que resuelva instar una determinada acción u omisión por parte del Gobierno o de alguno de sus miembros, dando su autor a la propuesta —que habrá de transmitirse al acuerdo que en su caso se adopte— un sentido transitivo, o, muy distintamente, lo que puede proponerse a la Cámara es que resuelva manifestar su voluntad o su criterio respecto de un determinado asunto, dando así su autor a su propuesta un sentido intransitivo, que habrá asimismo de revestir el acuerdo estimatorio de llegar a adoptarse.

Previos estos datos, no parece razonable entender que el trámite de calificación y admisión sea superable como proposiciones no de ley por toda suerte de escritos en los que se proponga a la Cámara adoptar una resolución, cualquiera que sea el contenido de ésta, y no parece que fórmulas como la del artículo 168 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, con arreglo al cual son admisibles como proposiciones no de ley propuestas de resolución «cualquiera que sea el objeto sobre el que verse» resulten adecuadas, pues de darlas por válidas habría que concluir que la Mesa de la Cámara, por poner la hipótesis límite, tendría que admitir a trámite como proposiciones no de ley propuestas de resolución no legislativa contrarias al ordenamiento jurídico, resultado este cuya proscripción (131), pese a imponerse por su evidencia, no suele ser destacado en toda su extensión y a menudo queda desatendido, especialmente, como después se comprobará, en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

(131) Véase F. SANTAOLALLA, *Derecho...*, p. 358.

Contraria al ordenamiento jurídico lo es tanto la proposición no de ley que inste la adopción de un acuerdo que contravenga a los valores o contenidos materiales de aquél como la que proponga un acuerdo que transgreda sus principios formales. Así, por utilizar algún ejemplo ilustrativo de lo dicho, supuesta la existencia de una norma constitucional que garantice el derecho de reunión (art. 21.1 de la Constitución), sería contraria al ordenamiento la proposición no de ley que instase al Gobierno a remitir un proyecto de ley a tramitar por el procedimiento ordinario para suprimir el derecho de reunión. Pero tan contraria a un ordenamiento como ésta será la proposición que, supuesta la existencia de una norma constitucional que atribuya a las Cortes Generales la autorización de tratados internacionales, su negociación al Gobierno y su firma al jefe del Estado (arts. 94, 95, 97 y 63.2 de la Constitución), propusiese a un Parlamento autonómico que instara al Gobierno de la Comunidad Autónoma a celebrar un tratado internacional. Y tan contraria al ordenamiento como las anteriores sería la proposición no de ley que, supuesta la existencia de una norma constitucional que atribuyese a las Cortes Generales «el control de la acción del Gobierno (art. 60.2 de la Constitución)», propusiera a un Parlamento autonómico la adopción de un acuerdo para controlar o impulsar la acción no ya del Gobierno de la Comunidad Autónoma, sino del Gobierno de la Nación. La evidencia que con estos ejemplos ha tratado de resaltarse no parece, sin embargo, tan patente en la práctica de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (132), en las que a menudo se tramitan proposiciones no de ley cuyo contenido excede del haz de competencias de la Comunidad Autónoma instando a la Cámara a manifestar su criterio respecto de asuntos ajenos a aquélla o a requerir al Consejo de Gobierno actuaciones que trascienden el área de su gestión (133), olvidando con ello que no sólo el Ejecutivo está limitado

(132) El problema no es exclusivo del sistema autonómico. También aparece en el sistema regional italiano, en el que, como observa V. ANGIOLINI (*Gli organi di governo della Regione*, Milán, Giuffrè, 1983, p. 59), los actos de *indirizzo*, en la medida en que no aspiran a producir los mismos efectos de coacción e imperio propios de los actos legislativos y ejecutivos, tienden a superar las fronteras impuestas a la capacidad formal del legislador y administrador de la región, no siendo raros actos de programa e *indirizzo* que anuncian, junto a extremos relativos a la acción legislativa y ejecutiva de la región, extremos relativos a una acción común a varias regiones, a regiones y Estado, a regiones y entes locales. También se ha planteado en Italia el problema acerca del *potere d'inchiesta* de los Consejos Regionales sobre entes no dependientes de la región y en materias ajenas a las competencias de ésta, que parece ser doctrinalmente admitido: A. PACE, *Il potere d'inchiesta delle Assemblee Legislative*, Milán, Giuffrè, 1973, pp. 207-214; T. MARTINES, *Il Consiglio Regionale*, Milán, Giuffrè, 1981, pp. 150-152.

(133) Así, en relación con el Parlamento de Andalucía —y otro tanto puede constatar al leer los *Boletines* de otras Asambleas autonómicas—, J. CANO BUESO y

competencialmente, sino que también lo están las Asambleas Legislativas, pues las competencias de la Comunidad Autónoma trazan el ámbito de actuación de todos sus órganos, y no sólo de algunos, y que asimismo lo están las relaciones que tales órganos mantengan entre sí, pues en las materias en las que las Comunidades Autónomas carecen de competencia «no pueden orientar su autogobierno en razón de una política propia» (STC 35/1982, de 14 de junio), y no otra cosa que orientaciones políticas son lo que a través de proposiciones no de ley aprobadas transmite la Cámara al Gobierno, sin que pueda argumentarse para obviar este dato que se está aquí en presencia de mecanismos de participación en la determinación del interés general, pues tal participación tiene otros cauces —Senado, iniciativa legislativa ante las Cortes Generales— que no son éste. No parece desacertado, por ello, que la Mesa de la Cámara, en su función de seleccionar el trabajo de la misma, evite, velando al mismo tiempo por la adecuación de sus propios acuerdos al ordenamiento, que la Cámara se ocupe de asuntos que están al margen de su radio de acción, bien por situarse fuera del ámbito de actuación posible del ente en el que se incardinan, bien por situarse fuera del ámbito de actuación de la Cámara misma en relación con otros órganos, que no son dependientes de ella o que no lo son en los asuntos en que pretenden orientárseles de un modo u otro (134).

Mención aparte requiere, por su frecuencia, la práctica observada en los Parlamentos autónomos consistente en aprobar proposiciones no de ley que instan a los Gobiernos regionales a poner en conocimiento —o presionar— de la Administración Central a través de conversaciones, gestiones, reunio-

J. M.^a MORALES ARROYO [en J. PÉREZ ROYO y A. J. PORRAS NADALES (eds.), *El Parlamento de Andalucía*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 117] señalan que, «como principio general, la Mesa ha rechazado la calificación de aquellas iniciativas que pretenden exigir responsabilidad o controlar al Consejo de Gobierno en materias ajenas a su competencia, salvo las iniciativas que por ser más propias del *indirizzo político* pretendan un pronunciamiento del Pleno que obligar al Gobierno a efectuar cualquier gestión concreta ante la instancia responsable o supongan un pronunciamiento genérico de la Cámara, incluso en materias de política internacional».

(134) Se muestran partidarios de tal control de competencia A. EMBID IRUJO, *Los Parlamentos...*, pp. 236; A. PARMIO DURÁN, «El modelo parlamentario y los principios de discusión pública y publicidad parlamentaria en el proceso de formación de la voluntad política», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984, pp. 884-888; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho...*, pp. 359-360; A. YANES HERREROS, «Problemas de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias», en *I Jornadas de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas*, Puerto de la Cruz, Parlamento de Canarias, 1986, pp. 123-124; L. AGUILÓ LÚCIA, «La admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias», *ibíd.*, p. 1118, se muestra partidario de una cierta flexibilidad.

nes, etc., la necesidad o la oportunidad en cada momento de decisiones sobre problemas de incidencia, real o aparente, regional cuya solución queda fuera del ámbito de decisión autonómica. Se trata de *species facti*, de relaciones de hecho que discurren al margen del esquema estructurado de relaciones por cauces previamente normados entre Comunidades Autónomas y Estado y que no puede decirse que el ordenamiento impida formalmente, no sólo por su propia irrelevancia jurídica, sino sobre todo porque posibilitan en ocasiones que mediante la transacción, a través de cauces si no *normados* sí al menos *normalizados*, se eviten eventuales situaciones conflictivas en el marco de los principios de colaboración y lealtad entre los poderes públicos. Pero la facticidad o la frecuencia de esta práctica, que alimenta sensiblemente el riesgo de convertir a los Gobiernos regionales en meros comisionados ante la Administración Central y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en Cámaras ancilares, cuando no suplantadoras, de las Cortes Generales en la labor de fiscalizar y orientar la labor del Gobierno de la nación en función de determinadas y particulares demandas territoriales, para cuyo valimiento otros foros han sido o podrían ser dispuestos (135), no debiera flexibilizar, hasta el punto de desactivarla, la conexión entre la acción que del Gobierno regional se pida y el ámbito de autonomía de la Comunidad de que se trate, sirviéndose de estos cauces para intentar influir en la política general del Gobierno central y ampliar injustificablemente los límites de la política de los Gobiernos autónomos. Y bien podría ser, utilizando términos empleados por el Tribunal Constitucional en relación con otras acciones autonómicas muy distintas de las que aquí se consideran, pero de cuyo examen pueden extraerse enseñanzas aplicables a las que aquí se tratan, el haz de competencias de la Comunidad Autónoma el punto de conexión entre la acción que se reclame por la Cámara y el interés que la motive, pues si éste no está presente, la acción seguramente no debiera ser ni requerida ni fiscalizada en su ejecución. De esta forma, siempre que sea reconocible un punto de conexión que permita vincular la acción que se propone con el ámbito de autonomía de la Comunidad de que se trate, no habrá inconveniente en admitir a trámite proposiciones no de ley en tal sentido, incluso cuando la vinculación —que normalmente habrá de apreciarse en sectores materiales en los que a la Comunidad Autónoma le correspondan competencias que, sin embargo, no sean suficiente título para intervenir con exclusividad— no sea

(135) Principalmente el Senado, con independencia ahora de los problemas que su actual configuración presenta como efectiva Cámara de representación territorial, respecto de los que puede verse un amplio tratamiento en R. PUNSET, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1987, espec. pp. 221 y ss.

otra que la derivada de la incidencia que en ámbitos de la competencia de la Comunidad Autónoma pueda tener la acción del Estado en otras materias distintas pero conexas con aquéllas (136).

C) *La acción de las Administraciones públicas en el juicio de calificación y admisión a trámite: solicitudes de información*

32. Resta, por último, examinar la calificación y admisión a trámite de las solicitudes de información que los miembros de la Cámara pueden dirigir,

(136) En el texto se hace referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a propósito de la noción de ámbito propio de autonomía, que el artículo 31.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en punto a legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes estatales, y que, trasladada con cautela, puede ser de cierta utilidad. En este sentido es de destacar, superada una cierta vacilación inicial apreciable en la STC 25/1981, de 14 de julio, en la que los firmantes del voto particular se mostraban partidarios, frente a la mayoría, de dar relevancia para legitimar a la Comunidad Autónoma al criterio de los intereses políticos de ésta, como, con más claridad, la STC 84/1982, de 25 de diciembre, señaló que la legitimación de las Comunidades Autónomas «se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares, que evidentemente se ven afectados por una regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva del ámbito propio de autonomía, es, simplemente, el lugar donde ha de situarse el punto de conexión ante el interés de la Comunidad y la acción que se intenta...» (F. j. 1.º). Comentando esta jurisprudencia, M. SÁNCHEZ MORÓN («La legitimación activa en los procesos constitucionales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, pp. 26-30) advierte cómo la tesis de los discrepantes en la STC 25/1981, de 14 de julio, localiza el punto de conexión en los intereses políticos, lo que ofrece algunas dificultades, porque «no hay forma de definir jurídicamente lo que es el interés político de una Comunidad Autónoma en términos objetivos», frente a la mayoría del Tribunal, que prefiere una *conexión material* más que competencial, que significa que una Comunidad Autónoma puede impugnar aquellas leyes del Estado que se refieran a materias sobre las que tengan atribuidas ciertas competencias, planteamientos a los que M. SÁNCHEZ MORÓN añadiría una tercera tesis, prolongación de la conexión material, que denomina de la *condición normativa* con arreglo a la cual estaría legitimada la Comunidad Autónoma con tal que demuestre que la norma que impugna condiciona su actuación. Son estas dos últimas líneas, la de la *conexión material* y la de la *condición normativa*, las que, *servata distantia*, tratan de adaptarse a lo expuesto en el texto. Más recientemente, las STC 26/1987, de 27 de febrero, y 77/1987, de 25 de mayo, vienen a indicar que basta que la norma estatal regule una materia sobre la cual tenga la Comunidad Autónoma competencias propias, aunque distintas de la del Estado, jurisprudencia que puede verse analizada en R. CANOSA USERA, «La jurisprudencia constitucional acerca del art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», en *Estado & Derecho*, núm. 2, 1988, pp. 141-142.

previo conocimiento del portavoz de su Grupo parlamentario y por conducto del presidente de la Asamblea, a las Administraciones públicas recabando datos, informes o documentos que obren en poder de éstas (137) —diversos de los que tienen derecho a que les faciliten los servicios de la Cámara—, cuyo análisis se ha dejado para el final por la instrumentalidad que en relación con iniciativas previamente consideradas, preguntas, interpelaciones, proposiciones no de ley, tiene este derecho de solicitar información de las Administraciones que los Reglamentos parlamentarios reconocen a los miembros de las Cámaras «para el mejor ejercicio de sus funciones» (138).

Para precisar el alcance del control que sobre las solicitudes de información pueda efectuar la Mesa de la Cámara en el trámite de calificación y admisión, en el supuesto de que lo efectúe, pues algunos Reglamentos, frente a la mayoría, que únicamente prevén la intervención del presidente como conducto para dar salida de la Cámara a la solicitud de información, previenen que la solicitud se dirija al propio presidente y no a la Mesa (139), ha de tenerse en cuenta que el destinatario de la solicitud de información no es propiamente el Gobierno como órgano constitucional del Estado o institucional de la Comunidad Autónoma del que pueden los diputados obtener información política a través de instrumentos como las preguntas aun cuando los procedimientos no sean intercambiables, como lo corrobora la circunstancia de que una pregunta escrita no contestada puede transformarse en una pregunta oral en Comisión (140), en tanto que una solicitud de información

(137) Arts. 7 RC, 12 RPV, 13 RPC, 9 RPG, 7 RPA, 13 RJG, 9 RDG, 12 RAC, 9 RAM, 12 RCA, 7 RCV, 12 RCCM, 12 RPCn, 7 RAE, 14 RPIB, 8 RAMd.

(138) Instrumentalidad que ha advertido la STC 161/1988, de 20 de septiembre, al decir de la solicitud de información que se trata de «una función parlamentaria de posible ejercicio individual, cuyo sentido propio, como tal derecho funcional, se encuentra en el reconocimiento por el Reglamento de nuevo en favor de todos y cada uno de los diputados de facultades de control (...) respecto de las cuales el derecho de recabar información (...) tiene un alcance claramente instrumental» (F. j. 7.º).

(139) Arts. 12.1 RPV, 13.2 RJG, 12.1 RCA, 12.2 RCCM, si bien en este último caso los diputados pueden solicitar la reconsideración de los acuerdos que respecto de las solicitudes de información adopte la Mesa (art. 12.4), por lo que cabe entender que en el trámite de admisión es este órgano el competente.

(140) Arts. 190.2 RC, 169.2 RS, 146 RPV, 133.11 RPC, 157.2 RPG, 158.2 RPA, 230.2 RJG, 157.2 RAC, 125.2 RDG, 147.2 RCV, 167.2 RCA; para la Asamblea Regional de Murcia, el art. 139.2 del RAM prevé la tramitación como preguntas a responder oralmente en un Pleno a celebrar «cada período legislativo y coincidiendo aproximadamente con el final de uno de los dos meses en que se divide»; asimismo, previenen la tramitación como preguntas con respuesta oral ante el Pleno los artículos 189.2 RCCM, 157.2 RPCn, 187.2 RPN, 156.2 RAE, 160.2 RPIB, 151.2 RAMd, 153.2 RCCM.

mal atendida a lo sumo origina una queja (141). El sujeto pasivo de la solicitud es aquí la Administración pública (142) de la que se recaba información técnica —datos, informes, documentos—, y no sólo la Administración dirigida por el Gobierno en el caso de las Cortes Generales o el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en el caso de los Parlamentos autonómicos, sino «todas las Administraciones públicas», como algunos Reglamentos refieren siguiendo el modelo del artículo 7 del Reglamento del Congreso, o la Administración autonómica y la periférica del Estado en la Comunidad Autónoma, como previenen los Reglamentos de otras Asambleas autonómicas (143).

La singularidad que, en razón de su destinatario y del tipo de información que a su través pretende obtenerse, presentan estas solicitudes de información, sumada a la afección de su uso por parte de los Reglamentos al mejor cumplimiento de las funciones de los parlamentarios, permiten graduar el alcance del control que, más allá de la viabilidad formal de las solicitudes (144) y

(141) Prevén la queja ante la Mesa de la Cámara los Reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias (art. 13.5), de la Diputación General de La Rioja (art. 9.3) y de las Cortes de Aragón (art. 12.1).

(142) Sin que se haga aquí cuestión de la identidad o disimilitud Gobierno-Administración, sobre la que recientemente puede verse L. M.^a DÍEZ-PICAZO, «La estructura del Gobierno en el Derecho español», en *Documentación Administrativa*, núm. 215, 1988, pp. 43-47; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Gobierno y Administración: una reflexión preliminar», *ibid.*, pp. 76-81.

(143) Únicamente limitan las solicitudes de información a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma los Reglamentos catalán (art. 13.2) y de Aragón (art. 12.1). El Reglamento del Parlamento vasco prevé que la información pueda recabarse «del Gobierno vasco y de toda autoridad pública y de la Administración del Estado y órganos de gobierno de otras Comunidades» (art. 12.1); el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de la Administración de la Comunidad Autónoma y de la periférica del Estado en ésta (art. 13.2); el Reglamento de la Diputación General de La Rioja, de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como de la del Estado y de la local, en ambos casos dentro del ámbito territorial de aquélla (art. 9.2); el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de las autoridades públicas (art. 14.2); el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de la Administración regional y de la central (art. 12.2 y 3); el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, de la Administración autonómica, de las no dependientes de la Comunidad Autónoma dentro del ámbito territorial de ésta, de la del Estado y de las de otras Comunidades (art. 14.1), y el Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de la Administración autonómica, central y local (art. 7).

(144) Es de señalar que, resolviendo el recurso de amparo, que fue estimado, interpuesto por tres diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha contra el acuerdo de la Mesa de esa Cámara de 27 de octubre de 1986, que denegó la admisión a trámite de una solicitud de información dirigida al Consejo de Gobierno de la Junta de Co-

sin poder examinar aquí, en detalle, las particularidades de los casos de información clasificada (145), cabría que despliegue la Mesa de la Cámara en el trámite de admisión, diferenciando para ello las solicitudes de información de diputados y senadores por una parte y la de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas por otra. Los primeros, por la amplitud funcional de las Cámaras a que pertenecen, pueden necesitar «para el mejor cumplimiento de sus funciones» información técnica sobre muy diversas materias relativas tanto a la Administración central como a las Administraciones autonómicas. Basta pensar para ello en los numerosos asuntos y procedimientos concernientes a las Comunidades Autónomas que se tratan y sustancian en las Cortes Generales. No puede decirse lo mismo, sin embargo, de los diputados de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, pues miembros de Cámaras materialmente limitadas en los asuntos de que se ocupan, «para el mejor cumplimiento de sus funciones» no necesitan aquéllos cualquier tipo de información ni debe convertirse el mejor ejercicio de las funciones en una cláusula justificativa de solicitudes de información completamente desvinculada del ámbito autonómico en que el diputado ejerce sus funciones. Por ello, y al igual que ha venido sosteniéndose en relación con otras iniciativas, no parece del todo injustificado que la Mesa de la Cámara, al despachar la admisión de la solicitud de información, pueda examinar su contenido con el único propósito de comprobar la existencia de una conexión objetivamente reconocible entre la información que se pide y el ámbito material en el que se desenvuelve el ejercicio de las funciones como diputado

municipalidades de Castilla-La Mancha, la STC 161/1988, de 20 de septiembre, ha podido señalar que la mediación del presidente de las Cortes en la tramitación de la solicitud de información no entraña «reconocimiento alguno de potestad en orden a la apreciación de la viabilidad material de los escritos», y que la admisión a trámite por la Mesa de la Cámara no es un control de oportunidad sobre la conveniencia o inconveniencia de hacer llegar a la Administración de la Comunidad Autónoma la solicitud de información que aquéllos formulen, sino que se reduce al «examen de la viabilidad formal de esas peticiones de información, que habrán de ser admitidas y trasladadas al Consejo de Gobierno cuando no se aprecien carencias o deficiencias relevantes en su presentación o redacción», aunque añade que «podría, acaso, estimarse que tampoco es contrario a la finalidad de ese control que la Mesa rechace escritos en los que se planteen cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara. pero no corresponde aquí concebir hipótesis...» (F. j. 8.º); pronunciamiento que no excluye, en consecuencia, la posibilidad de controles materiales, aunque seguramente obligue a darles una interpretación restrictiva.

(145) El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia hace salvedad de las «materias reservadas». Acerca de las materias clasificadas, véase X. PADRÓS I CASTILLON, «El dret a la informació dels Diputats en l'ordenament parlamentari espanyol», en *Revista Jurídica de Catalunya*, 1989, pp. 99-127.

del solicitante de la información, conexión fácilmente cifrable, en el supuesto autonómico, en la implicación de la información que se pide de asuntos vinculados al ámbito propio de autonomía de la Comunidad Autónoma de que se trate, como algunos Reglamentos se han cuidado de señalar (146) —sin perjuicio, claro es, de la posibilidad de que la Administración pública de la que se recabe la información no la proporcione—, máxime cuando la respuesta a estas solicitudes exige de la Administración requerida una actividad cuya atención no debe afectar a su capacidad de funcionamiento, que no puede quedar reducida por un excesivo uso de esta vía para obtener informaciones desconectadas del ámbito de actuación de los solicitantes de información (147). No puede por menos de traerse a colación el tenor del artículo 2 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que, aunque seguramente redactado pensando en solicitudes de información distintas de las que ahora se consideran, previene una diferencia, que no deja de respaldar la que aquí se propone, entre las solicitudes de información que las Cortes Generales pueden dirigir a los órganos de las Comunidades Autónomas y las que éstos pueden formular a la Administración del Estado, pues en tanto que, de acuerdo con el primer párrafo del citado precepto, las Cortes Generales podrán recabar de los órganos de las Comunidades Autónomas la información que precisen sobre la actividad que éstas desarrollen

(146) Así, el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, al referirse a la solicitud de información de la Administración periférica del Estado, se contrae a información que «afecta al Principado de Asturias» (art. 13); el Reglamento del Parlamento balear alude a «materias relacionadas con las Islas Baleares»; el Reglamento de la Diputación General de La Rioja constriñe la información a «las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía» (art. 9.1), y el Reglamento de las Cortes de Castilla y León previene la solicitud de información que se precise «para el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma» (art. 7), fórmula de dudoso acierto, pues no son los solicitantes de información quienes ejercen tales competencias.

(147) Como, con carácter general, respecto del control parlamentario, señala K. STERN (*Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, trad. esp., Madrid, CEC, 1987, p. 436), con cita de jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, que así lo avala, «el control parlamentario, por tanto, no debe ser ejercido de tal forma que afecte a la capacidad de funcionamiento de la institución, pues ello viene exigido por el específico valor jurídico-constitucional de la defensa de la Constitución y de su eficacia, reconocida por el Tribunal Constitucional Federal». Sobre el derecho que se examina en el texto, véase E. MANCISIDOR ARTARAZ («El derecho de los parlamentarios a recabar información», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 24, 1989, pp. 187 y ss.), que se muestra partidario de la limitación del de los Diputados autonómicos, aunque no de que lo efectúe la Mesa, sino la propia Administración. También, I. DA SILVA OCHOA, «El derecho de los parlamentarios a la documentación», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 19, 1990, pp. 7-41.

en el ejercicio de sus propias competencias, el apartado segundo del citado artículo 2 limita las solicitudes de información de las Comunidades Autónomas al prever que si bien éstas podrán solicitar información de la Administración del Estado, esta información no será otra que la que precisen «para el adecuado ejercicio de sus competencias».

IV. EL CONTROL DE LA COMPETENCIA DE CALIFICACION Y ADMISION A TRAMITE EN LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

1. *Control interno y revisión externa de los actos de calificación y admisión a trámite*

33. La relevancia que por sus consecuencias sobre el trabajo de la Cámara, sobre los procedimientos que vertebran las funciones de ésta y sobre las facultades individuales de sus miembros tienen, según puede deducirse de lo hasta ahora expuesto, los actos de calificación y admisión a trámite revela por sí misma la necesidad de implantar un sistema de control efectivo de los acuerdos que en el ejercicio de la competencia de calificación y admisión adopte el órgano que la titule, reduciendo en lo posible el riesgo de arbitrariedad, la utilización de parámetros no prefijados que hagan imprevisible la suerte del escrito o documento sometido a ese trámite y la desviación, en fin, del órgano calificador en la selección de los asuntos de la Cámara, el tratamiento de las iniciativas parlamentarias y la instrucción de los procedimientos arbitrados para sustanciarlas.

La necesidad de resortes de control se acentúa si se tiene en cuenta que, como anteriormente ha podido comprobarse, de la calificación y admisión a trámite depende el inicio de la discusión y el tipo de discusión, ante un órgano u otro, con intervención o no de todas las formaciones parlamentarias, por un tiempo u otro, a que puede quedar sometida una determinada pretensión, que, por lo mismo, puede verse sustraída, a resultas de su inadmisión, no sólo al acuerdo parlamentario, sino al debate mismo en condiciones de publicidad y conocimiento general, aspecto sin duda importante no ya desde la perspectiva de las garantías de las minorías o, más concretamente, de la oposición (148), sino con un alcance más general en un sistema como el parlamentario caracterizado como *government by discussion*, en el que, si no la verdad, pretende alcanzarse cuando menos el acuerdo mediante una

(148) Diferentes los conceptos de minoría y oposición y los derechos de una y otra, como señala G. SARTORI, *Teoría de la democracia*, I, Madrid, Alianza Universidad, 1989, p. 170.

base común de discusión y con ella de un *fair play* para con el rival (149), así como, excitando el ejercicio de la libre crítica de poderes (150), exponer al juicio de los representados las iniciativas de sus representantes para, acortando el distanciamiento que entre unas y otras impone el mandato representativo (151), hacer posible «el control político de los elegidos por los electores» (STC 136/1989, de 19 de julio, FJ 2), de modo que puedan estos últimos extraer en su día las consecuencias del control del poder así ejercitado, y que en el modelo actual de parlamentarismo se difiere *ad referendum* como en páginas precedentes se apuntó siguiendo al magistrado Rubio Llorente.

Para atender a esta necesidad de fiscalizar el ejercicio de la competencia de calificación y admisión a trámite ha dispuesto el sistema, y esto es común a las diferentes Cámaras que aquí se vienen examinando, dos tipos de control, de naturaleza diversa, aunque en ocasiones engarzados como vías sucesivas. De una parte, los acuerdos de calificación y admisión a trámite están sujetos a un control interno (152) ejercido en sede parlamentaria por órganos de la Cámara y únicamente proyectado hacia el interior de la misma. De otra parte, a este control parlamentario se suma un control externo ejercido *more* jurisdiccional por un órgano ajeno a la Cámara, el Tribunal Constitucional, y no sólo proyectado hacia su interior.

A través de una y otra vía, del control parlamentario y del control jurisdiccional, pueden quienes deseen atacar acuerdos de calificación y admisión a trámite hacer valer mecanismos reaccionales que aun cuando, como más adelante se comprobará, presentan algunas insuficiencias, proporcionan fre-

(149) El hallazgo de la verdad a través del libre contraste entre las opiniones fue destacado por C. SCHMITT, a quien H. HELLER («Democracia política y homogeneidad social», en *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Universidad, 1985, p. 262) reprocha por ello que «anda muy lejos Carl Schmitt de atinar con el núcleo espiritual del parlamentarismo», pues, para H. HELLER, «no es la fe en la discusión pública en sí misma la base espiritual e histórica de este último, sino la fe en la existencia de una base común de discusión y, con ella, en la posibilidad de un *fair play* con el rival», cita que se sigue en el texto.

(150) Aspecto destacado por L. M.^a DÍEZ-PICAZO, «Parlamento, proceso y opinión pública», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 18, 1986, p. 84.

(151) Cfr. P. DE VEGA, «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, pp. 55-56; véase, asimismo, A. FIGUERUELO BURRIEZA, «Opinión pública, principio de publicidad y garantías parlamentarias», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 14, 1988, pp. 26-27.

(152) Como a él se refiere R. M.^a RIPOLLÉS SERRANO, «Los Reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución española de 1978», en *Las Cortes Generales*, vol. II, Madrid, IEF, 1987, p. 2067.

nos y garantías ante el uso arbitrario o exorbitante de la facultad de calificar y admitir a trámite (153).

2. *El control parlamentario de los actos de calificación y admisión a trámite: la solicitud de reconsideración*

34. Para articular la fiscalización en vía parlamentaria de los acuerdos de calificación y admisión a trámite, la generalidad de los Reglamentos que aquí se vienen considerando ha creado un medio impugnatorio, al que suele denominarse *solicitud de reconsideración*, a través del cual pueden hacerse valer las discrepancias respecto del criterio mantenido y la solución adoptada por el órgano parlamentario en el trámite de calificación y admisión, arbitrando, para sustanciar tal pretensión de reconsideración, un procedimiento cuyas características más señaladas y comunes a las distintas regulaciones que del mismo contienen los Reglamentos son, en síntesis, las que a continuación se resumen.

Cuando el órgano que califica y admite a trámite es la Mesa de la Cámara, el órgano competente para conocer de la solicitud de reconsideración y ante el que ésta debe deducirse es la propia Mesa —de aquí que haya querido verse en ello una suerte de reposición impropia (154)—, oída la Junta de Portavoces (155), si bien excepcionalmente, en el Senado, no necesita la Mesa oír a la Junta de Portavoces (art. 36.2) y en el Parlamento Foral de Navarra es a la Junta de Portavoces a la que, sin intervención de la Mesa, corresponde la revisión de los acuerdos de calificación y admisión a trámite (art. 36.2), solución esta última en la que, aparte lo reprochable que en principio pueda parecer, por cuanto no está la Junta de Portavoces jerárquicamente supraordenada sobre la Mesa ni configurada con el mismo carácter

(153) Resultando desproporcionado el reproche de H. GÓMEZ DE LAS ROCES («Las facultades parlamentarias del ejercicio individual», en *Las Cortes Generales*, vol. II, Madrid, IEF, 1987, p. 1286), para quien «el diputado y el senador no disponen desde luego de mecanismo formal alguno que les ampare en caso de discrepancia con los órganos de la Cámara para el ejercicio de las facultades individuales que tenga reconocidas».

(154) MARTÍNEZ-ELIPE, *loc. cit.*, p. 607; como recurso de reposición, aparece referida en el Reglamento de las Cortes Valencianas (art. 27.2) tras la reforma de 24 de mayo de 1989 (BOCG, núm. 125, de 14 de junio).

(155) Arts. 31.2 RC, 26.2 RPC, acuerdo interpretativo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 4 de julio de 1984 (BOPC, núm. 23, de 23 de octubre de 1987); 23.2 RPV, 30.2 RPG, 28.2 RPA, 36.2 RJG, 32.2 RAC, 31.1 RAM, 71.2 RDG, 27.2 RAE, 27.2 RCV, 28.2 RCA, 30.2 RCM, 27.2 RPCn, 30.2 RPIB, 30.2 RAMd, 28.2 RCCL.

objetivado e institucional de ésta, acaso pueda reconocerse el intento de reproducir una suerte de control plenario, en la medida en que la Junta de Portavoces decide mediante voto ponderado (art. 42.5) (156). Cuando el órgano que califica y admite a trámite es la Mesa de la Comisión —lo que, según se vio, acontece en la fase de enmienda del procedimiento legislativo— no es a ella, sino, en una suerte de alzada, a la Mesa de la Cámara a quien corresponde revisar los acuerdos de calificación y admisión que aquélla adopte, sin que, con la excepción, como ahora se comprobará, de las Cortes de Aragón, deba ser oída la Junta de Portavoces. La previsión de solicitud de reconsideración frente a los acuerdos de las Mesas de Comisión no es, sin embargo, común a todas las Asambleas, sino específica del Congreso de los Diputados, en el que la Mesa de la Cámara conoce de las reclamaciones contra acuerdos de las Mesas de Comisión sobre calificación de enmiendas a la totalidad y de las que impliquen aumento o disminución de ingresos o créditos presupuestarios (157); de los Parlamentos de Andalucía y Canarias y de la Asamblea de Extremadura, en los que la Mesa de la Cámara conoce de las solicitudes de reconsideración contra acuerdos de las Mesas de Comisión sobre calificación y admisión de todo tipo de enmiendas en el procedimiento legislativo, y de las Cortes de Aragón, en las que de la Mesa de la Cámara, con audiencia perceptiva de la Junta de Portavoces, puede solicitarse la reconsideración de todo tipo de acuerdos de las Mesas de Comisión (158). Por último, ninguno de los Parlamentos en los que, como ya se vio, corresponde al presidente de la Cámara, sin perjuicio de la posible intervención subsidiaria de la Mesa, la calificación de las interpelaciones urgentes —Congreso de los Diputados, Junta General del Principado de Asturias y Cortes de Castilla-La Mancha— o, además, de las preguntas del mismo carácter —Parlamento de Andalucía— prevén contra la resolución presidencial la posibilidad de interponer solicitud de reconsideración.

(156) Sobre la posición de la Junta de Portavoces y la significación del uso en ella del voto ponderado, véase I. TORRES MURO, «La Junta de Portavoces: teoría general y caso español», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, I, Madrid, Civitas, 1985, pp. 293-316, espec. pp. 310-315.

(157) Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 12 de enero de 1983 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, serie H, núm. 10, 25 de enero de 1984).

(158) Resoluciones del Presidente del Parlamento de Andalucía de 1 de julio de 1987 (*BOPA*, núm. 129, 17 de julio de 1987), del Presidente de la Asamblea de Extremadura de 11 de diciembre de 1985 (*BOAE*, núm. 87, de 10 de enero de 1986) y del Presidente del Parlamento de Canarias de 17 de octubre de 1984 (*BOPCn*, núm. 57, de 20 de diciembre de 1982); resolución del Presidente de las Cortes de Aragón de 19 de diciembre de 1984 (*BOCA*, núm. 42, de 26 de noviembre de 1984).

La legitimación para promover la solicitud de reconsideración no parece uniformemente reconocida en los Reglamentos parlamentarios, que, por el contrario, ofrecen en este punto cuatro soluciones: la más extendida es la que legitima para solicitar la reconsideración al diputado o Grupo parlamentario que discrepe del acuerdo adoptado en el trámite de calificación y admisión (159); otra, seguida en el Senado y en la Asamblea Regional de Cantabria, requiere en el diputado o Grupo parlamentario impugnante que el acuerdo cuya reconsideración solicite le «afecte directamente» (160); la tercera la aporta el Reglamento del Parlamento de Cataluña, que únicamente legitima a los grupos parlamentarios, con exclusión de los diputados individualmente considerados (art. 26.2), grupos que en este Reglamento —y ello no deja de ser aquí relevante— aparecen regulados bajo la rúbrica del Título III, «De la organización del Parlamento»; y, finalmente, el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia contrae la legitimación al diputado o Grupo parlamentario autor de la iniciativa sobre cuya calificación y admisión haya resuelto el acuerdo cuya reconsideración se solicita (art. 31.2). Varía asimismo el régimen legitimatorio que los Reglamentos establecen para interponer, allí donde estén previstas, reclamaciones ante la Mesa de la Cámara de los acuerdos de calificación y admisión de las Mesas de las Comisiones, oscilando en este punto las fórmulas entre la que, seguida en el Congreso de los Diputados, en los Parlamentos de Andalucía y Canarias y en la Asamblea de Extremadura (161), únicamente legitima al diputado o Grupo parlamentario enmendante, es decir, al autor de la iniciativa, en línea con la cuarta de las soluciones antes apuntadas respecto de la reconsideración de los acuerdos de la Mesa de la Cámara y la que, empleada en las Cortes de

(159) Arts. 31.2 RC, 23.2 RPV, 30.2 RPG, 28.2 RPA, 36.2 RJG, 32.2 RAC, 23.2 RDG, 27.2 RAE, 27.2 RCV, 28.2 RCA, 30.2 RCM, 27.2 RPCn, 36.2 RPN, 30.2 RPIB, 30.2 RAMd, 28.2 RCCL.

(160) Art. 36.2 RS; aunque el art. 32.2 del RAC se refiere a cualquier diputado o Grupo Parlamentario, por Resolución de la Presidencia de la Asamblea Regional de Cantabria de 18 de enero de 1985 (BOARC, núm. 3, de 22 de enero de 1985) se establece como *dies a quo* del cómputo del plazo que prevé para solicitar la reconsideración el de la notificación, siendo así que los acuerdos de la Mesa de la Cámara se notifican al diputado o Grupo Parlamentario al que «afectan directamente».

(161) Resoluciones del presidente del Congreso de los Diputados de 12 de enero de 1983 (BOCG, Congreso de los Diputados, serie H, núm. 10, de 25 de enero de 1984), del presidente del Parlamento de Andalucía de 1 de julio de 1987 (BOPA, número 129, de 17 de julio de 1987), del presidente de la Asamblea de Extremadura de 11 de diciembre de 1985 (BOAE, núm. 87, de 10 de enero de 1986) y del presidente del Parlamento de Canarias de 7 de octubre de 1984 (BOPCn, núm. 57, de 20 de diciembre de 1982).

Aragón, define al sujeto legitimado como cualquier diputado o Grupo parlamentario (162).

Tampoco la regulación de la tramitación de las solicitudes de reconsideración es en los Reglamentos parlamentarios homogénea. La mayoría de ellos no sujeta a plazo ni su interposición ni su resolución (163), y los que prevén plazos lo hacen en términos muy heterogéneos. Así, el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha impone para toda la tramitación un plazo global de treinta días (art. 30.2.º). En la Asamblea de Cantabria y en el Parlamento de las Islas Baleares, únicamente la interposición de la solicitud, pero no su resolución, está sujeta a plazo, cinco días desde la notificación o, en su caso, publicación del acuerdo en aquélla (164) y dos días desde la recepción de la modificación en éste (art. 30.2). El Reglamento de la Diputación General de La Rioja, al contrario que los anteriores, únicamente prevé plazo —de quince días— para la resolución, pero no para la interposición de la solicitud (art. 23.2). Solamente en el Parlamento de Cataluña, en la Asamblea de Murcia, en las Cortes de Aragón y, después de la reforma de su Reglamento de 24 de mayo de 1989, en las Cortes valencianas se han previsto plazos para la interposición y la resolución de las solicitudes de reconsideración: dos días desde la publicación del texto impugnado o, en su defecto, antes de que el órgano correspondiente vote el texto, para interponer la solicitud y cuatro días para resolver en el Parlamento catalán (165); tres días desde la notificación para interponer la solicitud y ocho días para resolver en la Asamblea de Murcia (art. 31); dos días desde la notificación y publicación del acuerdo para solicitar la reconsideración y quince días desde la interposición para resolver en las Cortes de Aragón (166), y diez días para la presentación de la reposición y veinte para su tramitación en las Cortes valencianas (art. 27.1). Por último, la regulación de la tramitación de las reclamaciones en alzada contra los acuerdos de las Mesas de Comisión en el trámite de calificación y admisión está configurada, en los supuestos en que ésta existe, igualmente de forma no siempre coincidente: sin plazo

(162) Resolución del presidente de las Cortes de Aragón de 19 de diciembre de 1984 (*BOCA*, núm. 42, de 26 de noviembre de 1984).

(163) Arts. 31.2 RC, 36.2 RS, 36.2 RPV, 30.2 RPG, 28.2 RPA, 36.2 RJG, 27.2 RCV, 27.2 RPCn, 36.2 RPN, 30.2 RAMd, 20.2 RCCL.

(164) Resolución de la Presidencia de la Asamblea Regional de Cantabria de 18 de enero de 1985 (*BORAC*, núm. 3, de 22 de enero de 1985).

(165) Acuerdo interpretativo de la Mesa de la Cámara de 4 de julio de 1984 (*BOPC*, núm. 23, de 23 de octubre de 1987).

(166) Resolución del presidente de las Cortes de Aragón de 19 de diciembre de 1984 (*BOCA*, núm. 42, de 26 de noviembre).

alguno en el Congreso de los Diputados; con plazo de interposición, pero no de resolución, en el Parlamento de Andalucía —tres días siguientes a la notificación del acuerdo— y en la Asamblea de Extremadura —cuarenta y ocho horas desde la recepción del acuerdo de inadmisión (167)—; y con plazo de interposición de dos días desde la notificación o publicación del acuerdo y de resolución de tres días desde la interposición, en las Cortes de Aragón (168).

35. De la reglamentación que en síntesis acaba de describirse resultan algunas deficiencias que privan a la solicitud de reconsideración de la eficacia que como vía impugnatoria debiera tener y hacen patente la debilidad de la que, en la mayor parte de los casos, adolece este medio reaccional.

Así, es de destacar en primer término que no todos los actores de los procedimientos parlamentarios, es decir, no todos los autores de escritos y documentos que se califican y admiten a trámite, tienen a su disposición este mecanismo, pues no todos ellos pueden solicitar la reconsideración del acuerdo que resuelva la calificación y admisión de su escrito o documento, ya que la legitimación se confiere únicamente a diputados y grupos parlamentarios —o sólo a éstos, como en el Parlamento de Cataluña—, con lo que el peticionario, la Comisión promotora de una iniciativa legislativa popular, un Ayuntamiento que ejerza la iniciativa legislativa municipal o el propio Gobierno, por poner algún ejemplo, no pueden, aunque en contrapartida tampoco tienen necesidad de acudir a la vía parlamentaria para deducir su queja frente al acuerdo de calificación y admisión, introduciendo con ello y con base en la cualidad de diputado o grupo parlamentario, y no de autor de la iniciativa, que habría de ser aquí relevante, una diferencia en la que, como más adelante se verá al examinar el control externo ante el Tribunal Constitucional, no sólo puede verse una mayor garantía para quien tiene tal condición, sino también una carga adicional que no pesa sobre quien siendo autor de una iniciativa sometida al trámite de calificación y admisión no es, sin embargo, diputado o grupo parlamentario.

(167) Véase nota 162.

(168) Es de señalar cómo para la Asamblea de Murcia el art. 141 del RAM prescribe, respecto de las preguntas presentadas por personas jurídicas que representen intereses sociales y actúen legítimamente a través de sus órganos, y por ciudadanos con su firma y mención de su documento nacional de identidad, y dirigidas a la Asamblea Regional con el ruego de que sean formuladas al Consejo de Gobierno, que la Mesa de la Cámara se pronunciará sobre su admisibilidad, rechazando de forma motivada, pero sin posible recurso, las que considere improcedentes, antes de que puedan ser asumidas por algún diputado, en tanto que la calificación y admisión de las preguntas formuladas por diputados sí es revisable en reconsideración.

En segundo lugar, y también en punto a legitimación, suele ésta conferirse a cualquier diputado o grupo parlamentario que discrepe del acuerdo de calificación y admisión, de modo que el punto de conexión determinante de la legitimación para solicitar la reconsideración no parece ser otro que la mera discrepancia, basada en cualesquiera razones, en lo que redundaría la circunstancia de que, con la excepción del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, son reconsiderables no sólo los acuerdos de inadmisión —y por el autor del escrito, como en aquél se establece—, sino también los de admisión. Tal vez resulte con ello excesivamente abierto el arco de posibles sujetos legitimados, incluyendo entre éstos a sujetos en los que acaso no resulte identificable siempre un interés legítimo, una ventaja jurídica actual, inminente y concreta en la reconsideración, que posiblemente hubiese sido deseable incorporar en la definición de los sujetos legitimados (169).

En tercer término, la tramitación no suele aparecer sujeta a plazos preclusivos, lo que, cuando el omitido es el plazo de interposición, expone a los acuerdos de calificación y admisión a trámite a un riesgo permanente de impugnación, por más que ésta, con la excepción del Parlamento de Cataluña, no tenga anudados efectos suspensivos (170), y cuando el omitido es el plazo de resolución y no se han previsto mecanismos sustitutorios para dar algún efecto al silencio del órgano parlamentario, expone a los solicitantes de reconsideración a la espera indefinida —y ténganse presentes las reglas de caducidad de los asuntos parlamentarios que los Reglamentos establecen— de que se resuelve o no su solicitud, situación cuya inconveniencia se acentúa si se contrasta con el carácter definitivo que a los acuerdos dictados en reconsideración atribuyen los Reglamentos parlamentarios, que en ocasiones, como así sucede con el del Parlamento Foral de Navarra, llegan a condicionar la firmeza del acuerdo a la sustanciación de la reconsideración (171), que no debiera, sin embargo, ser preceptiva, sino de utilización potestativa, cuando no hay plazos que garanticen la tramitación, lo que, como después se verá, adquiere particular relieve en relación con el acceso al control ejercido por el Tribunal Constitucional.

(169) Hacia donde parecen apuntar J. CANO BUESO y J. M.^a MORALES, *loc. cit.*, p. 117.

(170) En el Parlamento de Cataluña produce efectos suspensivos en virtud del acuerdo interpretativo de la Mesa de 4 de julio de 1984 (*BOPC*, núm. 23, de 23 de octubre de 1987).

(171) De acuerdo con el art. 206 del RPN, «los actos de la Mesa serán firmes cuando frente a los mismos no quepa, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, ningún recurso en la vía parlamentaria o se hayan agotado éstos», siendo la solicitud de reconsideración la única queja en vía parlamentaria reglamentariamente prevista.

3. *El control jurisdiccional de los actos de calificación y admisión a trámite*

36. Además del control interno a que en vía parlamentaria están sometidos, en los términos que acaban de exponerse, los acuerdos adoptados en el trámite de calificación y admisión, el sistema agrega un segundo tipo de control, no siempre subsidiario del anterior, del que le separa una muy diversa naturaleza y al que, por contraste del órgano que lo ejerce, podría denominarse externo y jurisdiccional en la medida en que corresponde efectuarlo a un único órgano ajeno e independiente de la Cámara, el Tribunal Constitucional, que lleva a cabo su fiscalización con métodos jurisdiccionales. De los distintos procesos constitucionales que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional regula únicamente se hace mención aquí de aquellos que en principio tienen o podrían tener alguna virtualidad desde la perspectiva del ejercicio de la competencia de calificar y admitir a trámite, seleccionándolos en razón de los tres factores que, a efectos de control por el Tribunal Constitucional, resultan relevantes en los actos de calificación y admisión a trámite: el tipo de procedimiento parlamentario en el que el acuerdo de calificación y admisión se integre o adscriba; la naturaleza del órgano que lo adopta y, por último, la naturaleza misma del acto de calificar y admitir a trámite.

A) *El recurso de inconstitucionalidad por vicios «in procedendo» en el trámite de calificación y admisión*

37. En razón del tipo de procedimiento parlamentario, se observa que podría obtenerse del Tribunal Constitucional la revisión de un acuerdo adoptado en el trámite de calificación y admisión a través del recurso de inconstitucionalidad (172), siempre, claro es, que el procedimiento legislativo haya terminado por resolución aprobatoria del proyecto o de la proposición de ley, pues por este proceso únicamente son impugnables «las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley» (art. 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), es decir, siempre que lo que se denuncie en la

(172) No así a través de la cuestión de inconstitucionalidad, pues, como señala R. PUNSET («El control jurisdiccional de la actividad de las Asambleas Parlamentarias y del Estatuto de sus miembros en el Derecho español», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, 1985, p. 40), para los órganos judiciales la promulgación y publicación de las leyes son requisitos bastantes para dotar a éstas de validez procedimental aparente y ejecutoriedad necesaria.

impugnación sea una irregularidad en la calificación y/o en la admisión, pero no, por razones obvias, en la inadmisión, que por determinar imposibilidad de controlar el procedimiento quedaría fuera del ámbito de este proceso. Puede hacerse valer así en el recurso de inconstitucionalidad vicios en la calificación y admisión tanto de la iniciativa legislativa como, durante su tramitación, de las enmiendas. No es óbice a esta vía el hecho de que el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no incluya entre las normas parámetro del juicio de inconstitucionalidad a los Reglamentos parlamentarios, pues a lo sumo de tal circunstancia deriva tan sólo la exigencia de que el vicio o infracción que se aduzca en el recurso no se base únicamente en una simple infracción reglamentaria, sino que comporte una infracción cualificada por su repercusión constitucional (173). El Tribunal lo ha explicado así con referencia —extensible a los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas— a los Reglamentos del Congreso y el Senado en la STC 99/1987, de 11 de junio: «Aunque el artículo 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la ley, no es dudoso que tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestros ordenamientos, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucional la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras» [F] 1, a)].

(173) También en el sistema italiano, tras la sentencia de la Corte Constitucional de 9 de marzo de 1959, núm. 9 (*Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 30, 1983), en la que aquélla reconoció su competencia para controlar la adecuación del proceso formal de elaboración de una ley a las normas constitucionales que regulan el procedimiento legislativo, sin perjuicio de que la verificación del cumplimiento de meras normas reglamentarias corresponda a la Cámara, es posible diferenciar los vicios más graves que determinan la invalidez del acto por violación de las reglas constitucionales sobre el procedimiento legislativo de otros vicios menos graves derivados de meras infracciones reglamentarias, irrelevantes en el juicio de constitucionalidad de las leyes, en el que únicamente adquiere significación la infracción de reglas procedimentales cuando ataca a la garantía de la expresión de todos los grupos políticos, y en especial de la minoría, situación que por el desplazamiento que, a su juicio, supone de los Reglamentos parlamentarios en el juicio de constitucionalidad es criticada por A. A. CERVATI, «Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronuncie delle Corte Costituzionale», en *Scritti su la Giustizia Costituzionale in onore di Venzio Crisafulli*, I, Padua, Cedam, 1985, p. 205.

«La alteración de modo sustancial del proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» es, así, el elemento cualificador del que necesariamente han de revestirse las infracciones *in procedendo* (174) en el trámite de calificación y admisión que pudieran hacerse valer en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la ley aprobada. Fue precisamente el hecho de que el Tribunal no apreciase que «la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo, caso de haber tenido lugar, altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno del órgano parlamentario», lo que condujo a la STC 57/1989, de 16 de marzo, a rechazar el motivo del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 32/1984, de 2 de agosto, sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, basado en que, pese a la oposición de algún Grupo Parlamentario, el Congreso de los Diputados entendió suficientemente motivada la modificación introducida en la disposición transitoria del Proyecto. Ya antes la necesaria calificación constitucional de la infracción reglamentaria, y en el caso su ausencia, condujo al Tribunal a desechar el primer motivo del recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, en el que los recurrentes argumentaron el error en el que, a su juicio, había incurrido la Mesa del Senado al calificar como enmienda un escrito que, a su criterio, debió ser calificado como proposición no de ley. Pudo señalar entonces la STC 99/1987, de 11 de junio, que:

«Así precisado el argumento de los recurrentes, basta para desecharlo la muy simple consideración de que no ofrecen en su apoyo precepto reglamentario o constitucional alguno que haya sido quebrantado por esta calificación supuestamente errónea, pues, efecti-

(174) Frente a alguna posición aislada como la de A. CARRETERO PÉREZ («La aplicación de los Reglamentos de las Cámaras», en *Las Cortes Generales*, vol. II, Madrid, IEF, 1987, p. 789), que extiende la «inmunidad parlamentaria» a los «actos legislativos» integrados en el procedimiento legislativo, generalmente se estima correcta la posibilidad de impugnar actos de procedimiento por infracción de las normas rectoras del mismo, si bien suele propugnarse su contracción a la infracción de normas reglamentarias «integrativas» de otras constitucionales (J. M.^o GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, «Los Reglamentos de las Cámaras», *ibid.*, vol. I, pp. 270-271), diferenciando como relevantes la infracción de normas reglamentarias que reproduzcan contenidos constitucionales, como J. A. PIQUERAS BAUTISTA, «La infracción de los Reglamentos de las Cámaras y la inconstitucionalidad», en *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Madrid, IEF, 1981, pp. 2223-2227; A. A. DE ASÍLS ROIG, «Influencia de los vicios *in procedendo* sobre la eficacia de las leyes», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, pp. 221-238.

vamente, no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley (...). Al aceptar como enmienda lo que un Grupo parlamentario presentó como tal, no ha habido, en consecuencia, no podía haber, infracción reglamentaria alguna y, por tanto, tampoco inconstitucionalidad.

Es cierto que tanto el Reglamento del Congreso (art. 31.1, 4.º, y 2) como el del Senado [art. 36.1, c), y 2] atribuyen a las respectivas Mesas la facultad de calificar con arreglo al Reglamento 'los escritos y documentos de índole parlamentaria', pero es claro que esta calificación sólo podría alterar la que el propio autor del escrito o documentos hayan hecho cuando efectivamente puede apoyar esta rectificación en algún precepto reglamentario y sólo en esta medida podría ser eventualmente impugnada ante este Tribunal. No siendo éste el caso aquí, es claro que este primer motivo del recurso ha de ser desestimado» [FJ 1, b)].

38. De esta forma, ante el Tribunal Constitucional pueden hacerse valer en recurso de inconstitucionalidad vicios *in procedendo* en el trámite de calificación y admisión que resulten no de una mera infracción reglamentaria o que encubren una simple discrepancia en la interpretación reglamentaria, sino que tengan por base una infracción reglamentaria en la que, por alterar de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, sea reconocible la infracción de normaciones constitucionales o, en su caso, estatutarias rectoras de aquel proceso, como podría acontecer, por vía de hipótesis, si la Mesa, sin contar con el apoyo de norma reglamentaria alguna, variase la calificación propuesta en su escrito por el autor de una iniciativa e indebidamente le asignase para su sustanciación un procedimiento parlamentario reservado, en los pocos casos en que así ocurre —el legislativo, en realidad—, para determinadas iniciativas, o incluso si la Mesa remitiese, también sin apoyo reglamentario, otra pretensión al procedimiento legislativo tanto en la fase de apertura del procedimiento como en la fase de enmienda.

B) *El conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales y los actos de calificación y admisión a trámite*

39. La naturaleza del órgano que ejerce la competencia de calificar y admitir a trámite en los procedimientos parlamentarios podría permitir considerar abierta, en el ámbito de los órganos constitucionales del Estado —con exclusión aquí de las relaciones entre los órganos institucionales de las Co-

munidades Autónomas, respecto de las que no está prevista— la vía del conflicto de atribuciones, en la que, de acuerdo con el artículo 73.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pueden oponerse el Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial o cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí cuando alguno de ellos estime que otro adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las leyes orgánicas confieren al primero, como, por vía de hipótesis, podría acontecer si un órgano constitucional entendiese que en el trámite de calificación y admisión —por ejemplo, el Gobierno respecto de un proyecto de ley— la Mesa de la Cámara, acordando, por ejemplo, la inadmisión, adopta una decisión susceptible de ser impugnada por este procedimiento (175).

No parece, sin embargo, que, tras la delimitación que del objeto de este proceso ha hecho el Tribunal Constitucional, tuviese por el momento acomodo en este cauce una acción planteada por un órgano constitucional frente a un acuerdo adoptado en el trámite de calificación y admisión de los procedimientos parlamentarios. De una parte, el Tribunal, a diferencia de lo que ocurre en los conflictos de competencia interterritoriales, en los que ha admitido que la demanda se base tanto en una invasión de competencia como en su menoscabo o perturbación, sin necesidad, por tanto, de que se deduzca en aquélla una *vindicatio potestatis*, ha exigido, de forma no siempre acogida favorablemente (176), para los conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales que en la demanda se deduzca dicha *vindicatio*, pues «el legislador no ha admitido otro supuesto que el de la estricta usurpación de atribuciones», de modo que no basta que el órgano promotor del conflicto aduzca la perturbación de sus atribuciones por parte de otro órgano, sino que debe reivindicar como propia la competencia que otro órgano esté ejercitando o haya ejercitado» (STC 45/1986, de 7 de abril; FJ 4). De otra, el Tribunal requiere que la invasión de atribuciones sea «real y efectiva» (STC 45/1986, de 17 de abril; FJ 2), argumento este que condujo a entender que en los conflictos de atribuciones promovidos por el Consejo General del Poder Judicial en relación con determinados preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial —proyecto de ley cuando los conflictos se plantearon—, que los actos identificados por el órgano promotor como lesivos de sus atribuciones (las vota-

(175) Así lo apunta R. PUNSET («El control jurisdiccional...», pp. 56-57) a propósito de la calificación y admisión a trámite de las proposiciones de ley y enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios y del ejercicio senatorial de la iniciativa legislativa.

(176) Para una acertada ponderación de esta doctrina, véase F. GARCÍA ROCA, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 132-137.

ciones en el Congreso y en el Senado de determinados artículos del proyecto), al ser tan sólo manifestación de la voluntad de la Cámara y presupuesto para la continuación del procedimiento legislativo no pudieron entrañar por sí mismos «despojos competenciales».

40. Caracterizado en estos términos el objeto del conflicto de atribuciones, y siendo la calificación y admisión a trámite competencia atribuida con carácter exclusivo a un órgano parlamentario, la Mesa de la Cámara, por lo general, difícilmente podría acreditar el órgano que intentase promover contra el acuerdo de calificación y admisión a trámite una demanda de conflicto de atribuciones la usurpación de una pretendida competencia de titularidad propia en la que se hubiese visto suplantado por la Mesa de la Cámara, por más que pudiese alegar, convincentemente incluso, haber padecido en sus atribuciones menoscabo o perturbación derivados del ejercicio exorbitante por parte de la Mesa de la Cámara de su competencia para calificar y decidir la admisibilidad de escritos y documentos de índole parlamentario. Difícilmente podría, por seguir con alguno de los ejemplos propuestos, acreditar el Gobierno en una demanda de conflicto de atribuciones ante la hipotética inadmisión o inadecuada calificación de un proyecto de ley o ante la admisión improcedente de una enmienda que, con el acuerdo correspondiente, la Mesa de la Cámara le usurpó una atribución que le es propia, pues no siendo ésta otra que la iniciativa legislativa, es obvio que, por más que se haya excedido la Mesa en el ejercicio de su competencia calificadora y de admisión, no habrá ejercitado, suplantando al Gobierno, dicha iniciativa, sino que se habrá limitado a hacer uso de una competencia propia aun cuando al hacerlo obstaculice a otro órgano en el ejercicio de sus competencias.

C) *El procedimiento del Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los conflictos positivos de competencia frente a actos de calificación y admisión a trámite*

41. Atendiendo asimismo al órgano que adopta el acuerdo de calificación y admisión a trámite, no ya a su naturaleza parlamentaria ni, por tanto, a su posición en la distribución horizontal de poder entre los órganos constitucionales del Estado e institucionales de las Comunidades Autónomas, sino a su condición de órgano del Estado o de las Comunidades Autónomas y, por tanto, a su posición en la distribución vertical de poder entre ésta y aquél, podría pensarse en la posibilidad de atacar acuerdos de calificación y admisión a trámite a través de los procesos constitucionales en que por vía de conflicto pueden oponerse el Estado y las Comunidades Autónomas

o éstas entre sí por una parte y a través de la que aquél puede impugnar las resoluciones autonómicas sin fuerza de ley de otra.

42. Sería imaginable, por más que la hipótesis sea de laboratorio, que el Gobierno pudiese impugnar, «sea cual fuere el motivo en que se base», y por el procedimiento previsto en el Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, «De la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 de la Constitución», un acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en el trámite de calificación y admisión de los procedimientos parlamentarios (177), en la medida en que sería dicho acuerdo incluíble entre las «resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas» que son susceptibles de impugnación, de acuerdo con el artículo 76 de la citada Ley Orgánica, por este procedimiento, con independencia de su discutida autonomía procesal, por medio del cual recurrió el Gobierno la resolución del Presidente del Parlamento Foral de Navarra de 25 de agosto de 1983 de propuesta al Rey de nombramiento de Presidente de la Diputación Foral de Navarra, considerando la STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 4, procesalmente inobjetable la vía impugnatoria seguida, supuesto que no por identidad material, sino en razón de la similitud de naturaleza con los acuerdos que aquí se examinan, merece la pena tener en cuenta.

43. De más difícil construcción teórica parece, en cambio, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudiesen reaccionar contra un acuerdo adoptado en el trámite de calificación y admisión —por ejemplo, de una proposición de ley remitida por una Asamblea Legislativa autonómica (178)— por la Mesa del Congreso de los Diputados a través de un conflicto positivo de competencias por considerar dicho acuerdo catalogable entre los «actos emanados de los órganos del Estado», que el artículo 61 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional menciona al referir los que pueden dar origen al planteamiento de un conflicto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ciertamente, la dificultad no proviene en el presente caso de la circunstancia de que, con arreglo al artículo 63.1 de la

(177) La vía la apuntan R. PUNSET, «El control...», p. 59, y M. REVENGA SÁNCHEZ y J. M. MORALES ARROYO, «Las fuentes del Derecho parlamentario: la jurisprudencia constitucional», en *Las Cortes Generales*, vol. II, Madrid, IEF, 1987, pp. 2032-2033.

(178) R. PUNSET («El control...», p. 55) considera que cabría plantear un conflicto positivo de competencia de los regulados en los artículos 63 y siguientes de la LOTC si por parte de la Comunidad proponente se entendiera que la Mesa congresual ha hecho un uso incorrecto de la misión que el artículo 127 RC le confía de «verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, lesionando, pues, la facultad de iniciativa».

Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sólo el órgano ejecutivo superior, pero no la Asamblea Legislativa, de una Comunidad Autónoma esté legitimado activamente en este proceso, pues dicho precepto no prohíbe, según ha podido señalar la STC 94/1985, de 29 de julio, que el órgano que suscita el conflicto «solicite la declaración de la titularidad de la competencia para sí o para otro órgano del ente al que pertenece» (FJ 3), por lo que bien podría el Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma reivindicar para la Asamblea o alguno de sus órganos determinadas competencias. El problema estribaría, de una parte, en el objeto sobre el que, caso de plantearse, versaría la controversia, en la que acaso no entraría en juego «el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes» a que se refiere el artículo 63.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ni su solución exigiría seguramente practicar, a partir de los títulos en aquéllos contenidos, deslinde competencial alguno, pues, por ejemplificar con la hipótesis antes aludida de la iniciativa legislativa autonómica ante las Cortes Generales, no habría tal vez otra discusión que la creada en la determinación del alcance de la participación mediante una propuesta de iniciativa en el ejercicio de una facultad, la de iniciativa legislativa del Congreso, por parte de las Asambleas Legislativas autonómicas en materias, como generalmente se viene reconociendo, incluso ajenas a sus competencias, según pudo examinarse con anterioridad. Y, aparte esto, acaso no pudiese entenderse válidamente entablado el proceso constitucional si pretendiese promoverse el conflicto contra el causante de la lesión, la Mesa del Congreso, ya que sólo el Gobierno, en este caso el de la Nación, está legitimado pasivamente en este proceso (179), pues sólo al Gobierno puede dirigirse el requerimiento de incompetencia que el Consejo de Gobierno autonómico tendría que formular previamente (art. 63.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), y, sin perjuicio de que de tal requerimiento pudiera darse traslado a la Cámara (180), no parece que, sin salirse de

(179) De ahí que R. PUNSET («Los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, 1989, pp. 130-131) haya matizado, diferenciando entre sujetos sustantivos, que podrían serlo las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas respecto de un acuerdo de inadmisión por parte de la Mesa del Congreso de su iniciativa legislativa, y sujetos procesales, condición que les está vedada.

(180) Posibilidad que para obviar el inconveniente procedimental expuesto en el texto apunta, respecto de los conflictos positivos de competencia en los que se impugnan disposiciones con rango de ley, G. FERNÁNDEZ FARRERES, «El sistema de conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, 1984, pp. 124-125.

sus competencias, pudiera el Gobierno atender o rechazar el requerimiento en el que se reprocha la incompetencia de un órgano ajeno e independiente de aquél. Por ello, la STC 49/1984, de 5 de abril, ha podido señalar bien que, con referencia a la imposibilidad de tramitar por el procedimiento de los arts. 63 y siguientes de la Ley Orgánica una demanda de conflicto de competencia en relación con una ley o norma con rango de ley, que «el requerimiento —y luego el conflicto— se traba entre órganos ejecutivos, esto es, cuando el destinatario del requerimiento es el Gobierno, el requerimiento y, en su caso, el conflicto, se dirige a éste, sin que en la LOTC esté prevista la presencia del Congreso y del Senado (...) ni el Gobierno podría atender el requerimiento frente a una acusación competencial, porque traspasaría el ámbito de las funciones definidas constitucionalmente (...)» (FJ 1).

D) *El recurso de amparo contra actos de calificación y admisión a trámite*

44. Finalmente, la naturaleza del acuerdo que se adopta en el trámite de calificación y admisión como acto parlamentario sin valor de ley abre una última vía de control por parte del Tribunal Constitucional, ya que, de conformidad con el artículo 42 de la Ley Orgánica de éste, las decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cortes, o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes. La patente cabida de los acuerdos de calificación y admisión en la categoría de decisiones y actos a que el artículo 44.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se refiere y la inexistencia de objeciones que oponer desde la configuración misma del proceso constitucional, a diferencia de lo que, según se vio, puede ocurrir en otros procedimientos, sumadas a la virtualidad que para los derechos de las minorías parlamentarias puede tener esta vía, que no presenta inicialmente otra dificultad que la adecuada selección del derecho se pretenda vulnerado entre los susceptibles de amparo *ex* artículo 53.2 de la Constitución y 41.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, han hecho del recurso de amparo la acción más utilizada para interesar del Tribunal la revisión de acuerdos adoptados en el trámite de calificación y admisión y en general de cualesquiera acuerdos de los órganos parlamentarios. Ello pese a que, en principio, y sin mengua de su valor como cauce para completar las garantías frente a posibles violaciones de los derechos

fundamentales por parte de los poderes públicos (181), no se previó una tal virtualidad (182), que, sin embargo, ha tenido a la postre algún efecto negativo como la deducción por esta vía de pretensiones propias de otros procesos constitucionales, que se hacen valer en demandas de amparo por exclusión de tales procesos, lo que ha contribuido a dar al recurso de amparo en este ámbito una cierta residualidad, dilatando al máximo sus posibilidades con resultados a veces un tanto singulares, a los que no ha sido ajeno el propio legislador. Sirva de ejemplo el recurso de amparo contra los acuerdos de inadmisión a trámite de proposiciones de ley de iniciativa popular (183) —y/o municipal en el ámbito de las Comunidades Autónomas—, que, siguiendo el modelo del artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, han introducido las leyes autonómicas (184), con arreglo a las cuales, siendo una de las causas de inadmisión generalmente prevenidas, según se vio anteriormente, que las proposiciones versen sobre materias que no sean competencia de las Comunidades Autónomas correspondientes, puede recurrirse en amparo un acuerdo de inadmisión basado en la incompetencia de la Comunidad Autónoma, lo que, de ser admitido a trámite el recurso de amparo, introducirá en esa sede juicios constitucionales relativos a la titularidad

(181) Cfr. J. SALAS HERNÁNDEZ, «Protección judicial ordinaria y recurso de amparo frente a violaciones de las libertades públicas», en *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Madrid, IEP, 1981, p. 2477.

(182) Véanse F. GARRIDO FALLA, «Artículo 53», en F. GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1985, p. 894; F. CASTEDO ALVAREZ, «El recurso de amparo constitucional», en *El Tribunal Constitucional*, vol. I, Madrid, IEF, 1981, p. 196.

(183) Cuya previsión ha sido criticada por L. MARTÍN RETORTILLO, «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», en *Las Cortes Generales*, vol. I, Madrid, IEF, 1987, pp. 1505-1511.

(184) Así parece previsto en los artículos 6 de la Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia; 14 de la Ley del Principado de Asturias 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos y de la iniciativa popular; 6 de la Ley de Cantabria 6/1985, de 5 de julio, de iniciativa legislativa popular; 7 de la Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa del pueblo riojano; 5 de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón; 16 de la Ley 2/1985, de 8 de mayo, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de Castilla-La Mancha; 5.1 de la Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los ayuntamientos y comarcas de Murcia; 12 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de iniciativa legislativa popular de las Islas Canarias; 6 de la Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de iniciativa legislativa popular de Extremadura; 4 de la Ley 6/1986, de 25 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de Madrid.

de la competencia controvertida, que son más propios de un conflicto positivo que de un recurso de amparo (185).

No siempre, sin embargo, la viabilidad del recurso de amparo contra acuerdos parlamentarios ha sido reconocida en los términos que parece dar a entender el comienzo de este apartado, sin ningún problema ni limitación distinta que la derivada del ámbito material del recurso. Antes bien, como a continuación se expone más detalladamente, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca del citado artículo 42 de su Ley Orgánica se aprecia el progresivo desplazamiento, no exento de inflexiones, de su doctrina, desde una restricta línea inicial que, coetánea del período de consolidación institucional y anclada en la insusceptibilidad de los acuerdos adoptados por órganos parlamentarios para vulnerar derechos fundamentales y libertades públicas de forma relevante y con efectos no ceñidos al interior de la Cámara, dejó durante algún tiempo extramuros del control por parte del Tribunal acuerdos del tipo de los adoptados en el trámite de calificación y admisión, con el propósito así declarado de asegurar la independencia de las Cámaras —y acaso con el efecto reflejo de poner al Tribunal a resguardo de cuestiones y debates de estricta naturaleza política y difícil solución jurisdiccional—, hacia una más reciente línea en la que el Tribunal ha flexibilizado los márgenes de la autolimitación a que contrajo sus primeras decisiones, tal vez motivado, consolidada ya su posición, por el intento de garantizar la protección preferente de los derechos fundamentales, tanto en su dimensión subjetiva de derechos de libertad frente a los poderes públicos cuanto en su dimensión objetiva de «componentes estructurales básicos del ordenamiento» (STC 53/1985, de 11 de abril). La observación de G. Marshall acerca de la débil línea que separa el entrar en la «selva política y aplicar las ga-

(185) Contra el acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias de 27 de abril de 1988, por el que se denegó la admisión a trámite de una proposición de ley sobre el uso del asturiano, de iniciativa popular, precisamente por considerar que su contenido excedía del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, se interpuso recurso de amparo, de cuyo fondo no llegó a conocer el Tribunal Constitucional, al ser inadmitido a trámite por falta de legitimación del recurrente, mediante providencia de la sección 3.ª de la Sala 2.ª de 7 de noviembre de 1988 (R. A. 1.426/88). Sí conoció del fondo del recurso de amparo 717/1989, promovido contra el acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 31 de marzo de 1989, por el que se denegó la admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular para la declaración del Rincón de Anchuras como Parque Natural, por entender incompetente a la Comunidad Autónoma para efectuar tal declaración, realizando entonces el Tribunal, en Auto de 21 de junio de 1989 —por el que se inadmitió el recurso—, un juicio sobre la competencia de la Comunidad en la materia, cuyo resultado negativo llevó a considerar correctamente denegada la admisión a trámite de la iniciativa popular.

rantías constitucionales de los derechos de igualdad y libertad» (186) encuentra aquí una de sus posibles verificaciones.

44. La primera exigencia requerida por el Tribunal Constitucional para la procedibilidad de la impugnación por medio del recurso de amparo contra actos de órganos parlamentarios estriba en el carácter que deben presentar de actos singulares sin fuerza de ley o, por mejor decir, de actos que no sean o encubran una disposición que, aun sin fuerza de ley, tenga carácter general. El incumplimiento de esta exigencia condujo al Tribunal a denegar la admisión a trámite del recurso de amparo promovido por un Grupo Parlamentario y sus diputados integrantes contra dos Resoluciones de la Presidencia de la Asamblea de Madrid de 17 de enero de 1986, dictadas en uso de las facultades interpretativas y supletorias del Reglamento de la Asamblea, que el artículo 31.2 del mismo le confiere, y relativas a la convocatoria de sesiones extraordinarias de Pleno y de Comisiones, dado su carácter de «disposición de carácter general» que se integra en el ordenamiento reglamentario de la Asamblea (ATC 244/1986, de 12 de marzo); naturaleza igualmente reconocida en la Resolución de la Presidencia del Senado de 14 de febrero de 1984, por la que se aprobaron las normas sobre tramitación de enmiendas al Proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación, y en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso a materias clasificadas, para acordar en el primer caso la inadmisión y en el segundo la desestimación de los recursos de amparo promovidos por un senador contra la primera de las resoluciones citadas y por 66 diputados contra la segunda (ATC 183/1984, de 21 de marzo, y STC 118/1988, de 20 de junio, respectivamente).

Si el criterio para identificar la generalidad de la disposición radica en la circunstancia de que aquélla sea «susceptible de una pluralidad de actos de aplicación singular, por lo que no se agota con su cumplimiento» (STC 118/1988, de 20 de junio), es obvia la exclusión de la categoría de disposición parlamentaria de carácter general del acuerdo que pueda adoptarse en el trámite de calificación y admisión, pues ni es susceptible de actos de aplicación singular, ya que el acuerdo es en sí mismo un acto de aplicación singular de la norma establecida reglamentariamente, ni se integra permanentemente en el ordenamiento parlamentario, sino que, por el contrario, se agota en su mismo cumplimiento, en el bien entendido que generalidad y permanencia —notas que no concurren en el acto de calificar y admitir a

(186) G. MARSHALL, *Teoría constitucional*, trad. española, Madrid, Espasa-Calpe, 1982, p. 149.

trámite— han de apreciarse la primera por razón de los destinatarios y la segunda por razón de la perdurabilidad en el tiempo, según se sigue del dato de que el Tribunal Constitucional haya conferido, en uno de los ejemplos antes citados, valor de disposición general a las normas sobre tramitación de enmiendas al Proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación; normas, en efecto, generales, pues, universales dentro del ámbito de la Asamblea, tenían por destinatarios a todos sus miembros, pero no permanentes, pues tan sólo rigieron, por su objeto, durante la tramitación del citado Proyecto.

45. Además del carácter singular del acto de calificación y admisión o, en su caso, inadmisión, se requiere, para su impugnabilidad mediante recurso de amparo, su firmeza, pues, en los términos del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, los actos parlamentarios a que se hace referencia pueden ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes, de modo que, como el propio Tribunal ha señalado en providencia de 13 de febrero de 1989 (R. A. 1.391/88), «no es posible instar recurso de amparo contra un acto parlamentario sin valor de ley, y supuestamente lesivo de derechos fundametnales, hasta que dicho acto no haya adquirido firmeza interna (por haberlo recurrido en vía parlamentaria) y externa o judicial, agotando los recursos judiciales que fueran precedentes».

La condición de firmeza plantea en el caso de los acuerdos de calificación y admisión a trámite particulares problemas derivados no del necesario agotamiento de recursos judiciales previos, que no están previstos en este ámbito, sino de la circunstancia de que, a diferencia de otros acuerdos parlamentarios, frente a los que no se ha previsto impugnación alguna distinta y previa al amparo constitucional, lo que ha llevado a dudar de la adecuación del término «recurso» aplicado a esta acción, ya que el Tribunal conoce en primera y única instancia (187), frente a los acuerdos del trámite de calificación y admisión, pueden los diputados o Grupos Parlamentarios formular solicitud de reconsideración en vía parlamentaria, según se vio anteriormente, previsión esta que lleva a preguntarse si, así como frente a los actos de administración parlamentaria ha de agotarse antes de acudir al amparo la vía administrativa y contencioso-administrativa (188), puede con-

(187) Véase V. GIMENO SENDRA, «Naturaleza jurídica y objeto procesal del recurso de amparo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, 1982, p. 50.

(188) Una vez superados, a partir del artículo 35 del Estatuto del Personal de las Cortes Españolas —y, a su imitación, los Estatutos del Personal de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas—, los problemas iniciales de la recurri-

figurarse la solicitud de reconsideración como vía previa de necesario agotamiento para salvaguardar la subsidiariedad del recurso de amparo (189), de modo que, de no ser interpuesta dicha solicitud, al igual que de no ser agotada la vía contencioso-administrativa (190) respecto de los actos de administración parlamentaria, sería rechazable *a limine* el recurso de amparo contra un acuerdo de calificación y admisión a trámite (191).

A la pregunta ha dado respuesta, al menos en un supuesto, la ya citada

bilidad en vía contencioso-administrativa de estos actos, derivados principalmente de las dificultades de la inclusión de las Cámaras en el concepto subjetivo de Administración Pública que utiliza el artículo 1.2 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y que pueden verse tratados en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 508-509; F. GARRIDO FALLA, *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo*, Madrid, INAP, 1982, pp. 45 y ss.; L. M.º DÍEZ PICAZO, *La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Zaragoza, Cuadernos de los Studia-Albornotiana, 1985, pp. 137-152; J. SOLÉ TURA y M. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 112-116; J. FERRET I JACAS, «Asambleas Legislativas y jurisdicción contencioso-administrativa», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984, pp. 629-648; J. GONZÁLEZ PÉREZ, «Las Cortes Generales y el proceso administrativo», en *Las Cortes Generales*, vol. II, Madrid, IEF, 1987, pp. 1315-1338; M. BERMEJO GARDE, *loc. cit.*, pp. 270 y ss.

(189) Por singular, merece destacarse la previsión del artículo 5.4 de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón, que previene que los acuerdos de inadmisibilidad dictados por la Mesa son «susceptibles de queja ante la Justicia de Aragón, que resolverá mediante resolución que no tendrá carácter vinculante, todo ello sin perjuicio de los recursos jurisdiccionales que procedan en solicitud de amparo ante el Tribunal Constitucional. Si se formulare queja ante el Justicia y posteriormente se interpusiere recurso de amparo, aquél dejará inmediatamente de conocer, no pudiendo tramitarse la queja si previamente se hubiere recurrido en amparo»; regulación que parece atribuir a la queja carácter previo, si no alternativo, del amparo.

(190) La no interposición con carácter previo del recurso contencioso-administrativo motivó la inadmisión, por providencia de la sección 3.ª de la Sala 2.ª del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1988 (R. A. 1.391/88), del recurso de amparo promovido contra una Resolución del Parlamento de Galicia por la que anuncia la convocatoria de oposición para la provisión de una plaza de bibliotecario-documentalista al servicio de dicho Parlamento, así como la inadmisión, por Auto de la Sala 2.ª de 27 de abril de 1989 (R. A. 1.758/88), del recurso de amparo contra la resolución de los Presidentes del Congreso y del Senado modificadora de los artículos 23 y 24 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

(191) Para T. QUINTANA LÓPEZ («El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 18, 1989, p. 132), el acto firme se identifica a estos efectos con el acto definitivo o resolutorio, sin que, a su juicio, sea necesario ni hacer uso de recurso alguno en el interior de la Cámara, ni agotar la vía judicial.

STC 161/1988, de 20 de septiembre, al examinar la firmeza del acuerdo de 23 de octubre de 1986 de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, por el que se denegó la admisión a trámite de una solicitud de información formulada por cuatro miembros de la Asamblea al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Señaló entonces el Tribunal que «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 el día 10 de diciembre de 1986, en virtud del cual se desestimó el recurso formulado por los actores al amparo de los arts. 12.4 y 30.4 del Reglamento (solicitud de reconsideración) y confirió firmeza a la decisión anterior» (FJ 2).

Empero, la configuración de la solicitud de reconsideración como preceptiva vía previa al amparo constitucional, en cuanto condición de firmeza del acuerdo que haya de impugnarse, presenta, en los términos en que dicha solicitud está actualmente regulada en los Reglamentos parlamentarios, algunos problemas que acaso fuese conveniente corregir mediante una más adecuada reglamentación, y a los que en buena medida ya se hizo referencia anteriormente. En el caso conocido por el Tribunal Constitucional en la sentencia que acaba de citarse, el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha sujeta la tramitación de la solicitud de reconsideración, incluyendo su interposición y su resolución, a un plazo de treinta días (art. 30.4), pero, según se comprobó con anterioridad, la mayor parte de los Reglamentos o no prevén plazo alguno o sólo lo prevén para la interposición, pero no para la resolución de la solicitud, o a la inversa (192), y únicamente en el Parlamento de Cataluña, en la Asamblea de Murcia y en las Cortes de Aragón están previstos plazos específicos para la interposición y resolución (193). Ante este *status regulae*, la configuración de la solicitud de reconsideración como preceptiva, y no, a lo más, potestativa, vía previa al amparo constitucional, puede no ajustarse a aquellos supuestos en los que su tramitación no está sujeta a plazos, puesto que podría correrse el riesgo de privilegiar al órgano decisor de la solicitud en detrimento de las garantías de los diputados y Grupos, a quienes no dejaría de imponerse (por diferencia, según se vio, con otros autores de escritos o documentos susceptibles de calificación y admisión) la carga de intentar la reconsideración, con el consiguiente retraso en el acceso a la justicia constitucional, que en los actuales términos de los Reglamentos resulta quizá de escasa justificación, aparte todo ello de que

(192) Véanse notas 163 y 165.

(193) Véanse notas 166 y 167.

pueden los acuerdos de calificación y admisión a trámite quedar, allí donde no hay plazo para la interposición de la solicitud de reconsideración, permanentemente expuestos a la posibilidad de impugnación.

46. Se requiere, por último, como condición de impugnabilidad de los acuerdos adoptados en el trámite de calificación y admisión de los procedimientos parlamentarios, que se vulneren derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, cuyo ámbito material viene dado por los artículos 14 a 29 y 30, en lo que atañe a la objeción de conciencia, de la Constitución (arts. 53.2 de la Constitución y 41.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). La potencialidad vulneradora de tales derechos y libertades que los actos de las Cámaras o de alguno de sus órganos tienen, al igual que los actos de los demás poderes públicos, gozó, sin embargo, en principio, y a diferencia de aquéllos, de una cierta inmunidad parcial al exigir inicialmente el Tribunal Constitucional como requisito de impugnabilidad en vía de amparo la eficacia externa del acto parlamentario impugnado, en el sentido de eficacia trascendente del ámbito mismo de la Cámara, dejando así extramuros de su control, y con independencia de las infracciones de derechos fundamentales que pudieran anudárseles, los actos de los órganos parlamentarios que contrajesen su eficacia al interior de la Cámara, a las relaciones de éstas con sus miembros.

Con claridad se decantó la eficacia externa del acto como condición de impugnabilidad por vía de amparo en el ya citado ATC 183/1984, de 21 de marzo, por el que se acordó la inadmisión del recurso interpuesto por un senador contra las normas dictadas por la Presidencia del Senado para la tramitación de las enmiendas al Proyecto de Ley Orgánica de la Educación. Tras señalar la inadecuación de la vía procesal elegida, por ser la impugnada una disposición de carácter general y no un acto de contenido singular, añadió el Tribunal, en una doctrina que, por emblemática de la primera etapa que ahora se expone, es útil transcribir, que

«a esta consideración se suma la que es preciso hacer, teniendo en cuenta no ya la estructura propia del acto impugnado, sino su ámbito de validez, su origen y sus destinatarios. La norma impugnada es, en efecto, un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta, y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. No es, por tanto, una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano cons-

titucional. Característica propia de éstos es la independencia, y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las leyes, no están exentas de control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas al órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales y susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad, pero a través de las vías que para ello se ofrecen» (FJ 2);

lo que vino a ser completado, desde la perspectiva de los actos con relevancia externa, por la STC 90/1985, de 22 de julio, por la que se declaró nulo el acuerdo del Pleno del Senado de 23 de noviembre de 1983, denegatorio de la autorización para procesar al senador don Carlos Barral Agesta, y en la que, partiendo del principio de sometimiento a la Constitución de todos los poderes públicos, pudo decirse que,

«en virtud de este principio, cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por la de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la CE, sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen (...).

El TC, como intérprete supremo de la Constitución, entre sus distintas funciones garantiza la conformidad a ésta de los actos parlamentarios mediante diversos instrumentos procesales. En un caso como el que nos ocupa, en que una Cámara ejerce una facultad que deriva del artículo 71.2 de la CE mediante actos o acuerdos singulares sin fuerza de ley, no cabe rechazar, por vía de principio, la posibilidad de que los mismos lleguen a vulnerar los derechos y libertades que, según el apartado 1 del artículo 53 de la CE, vinculan a todos los poderes públicos, y para cuya protección queda abierta, conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del mismo art. 53, en el art. 161.1, b), de la misma CE y en los arts. 2.1, b), y 42 de la LOTC, la vía del recurso de amparo (...» (FJ 3).

Dio así entrada el Tribunal Constitucional a la doctrina de los *interna corporis acta*, de los actos internos del Parlamento, producidos en las relaciones entre la Cámara y sus miembros, que quedaban de tal suerte sustraídos a todo control jurisdiccional, a menos que, aun siendo internos, se concre-

tasen «en la redacción de normas objetivas y generales», susceptibles de control constitucional no por la vía del amparo, reservada para actos singulares, sino, por su propia generalidad, por la vía del recurso de inconstitucionalidad, frente al que, en contraste, el recurso de amparo únicamente podía emplearse con éxito para impugnar actos parlamentarios singulares de eficacia externa, producidos «en las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales» (194).

A esta construcción jurisprudencial, desigualmente acogida por la doctrina (195), se anudaron dos consecuencias: de una parte, y no es ésta la que

(194) La tesis, guiada del propósito de asegurar la independencia de las Cámaras, enlaza con la línea dibujada en el ATC 147/1982, de 22 de abril, por el que se inadmitió el recurso de amparo presentado en relación con la pregunta formulada por un senador al Gobierno sobre el nombramiento de un miembro del Gabinete de Estudios del Mando Único Antiterrorista y con la publicación de dicha pregunta en el *Boletín Oficial del Senado*. El Tribunal, tras señalar que «una interpretación sistemática de los diversos preceptos constitucionales, tanto de los que consagran los derechos fundamentales como de los que establecen los privilegios funcionales, conduce a atribuir a las Cámaras y a sus miembros un amplio margen de libertad en el uso de esos privilegios, pues su finalidad es asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias, cuya importancia en un sistema democrático es decisiva, entre otras cosas, para la defensa de los mismos derechos y fundamentos», y de advertir que «ello no excluye la posibilidad de que el Tribunal Constitucional conozca, por la vía que proceda y con los efectos oportunos, de la eventual incidencia que sobre los derechos fundamentales y libertades públicas de las personas pudieran tener actos de las Cámaras que no fuesen explicables por el ejercicio razonable de las funciones que les están atribuidas y en razón de las cuales se otorga el privilegio de inviolabilidad a las Cortes Generales y a sus miembros», concluye que, en el caso, la pregunta «no excede del ámbito de razonable ejercicio de las funciones parlamentarias». Sobre esta decisión, véase L. MARTÍN RETORTILLO, «El 'amplio margen de libertad' en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 11, 1984, pp. 121-137.

(195) En la doctrina —al decir de D. LÓPEZ GARRIDO («La producción del Derecho parlamentario...», p. 176), que aprecia la consideración como algo «traumático» del control por el Tribunal Constitucional de los actos parlamentarios—, la construcción de los actos internos expuesta en el texto, que antes de su penetración en la jurisprudencia del Tribunal había sido favorablemente valorada, entre otros, por L. CAZORLA PRIETO (*Las Cortes Generales...*, pp. 105-106) y después lo ha sido por A. EMBID IRUJO (*Los Parlamentos...*, pp. 78-79), hubo de merecer la crítica, que con anterioridad a su recepción jurisprudencial ya podía verse en I. E. PITARCH («El Estatuto del Parlamento», en I. MOLAS, M. GERPE y otros, *El Parlamento de Cataluña*, Barcelona, Ariel, 1981, p. 57), I. TORRES MURO («Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo. Un comentario al auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, 1984, pp. 162-165) y A. GUAITA («El recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 7, 1986, pp. 161-179).

aquí especialmente interesa destacar, se dio virtualidad, a efectos de justiciabilidad, a la naturaleza parlamentaria del acto, derivada de la vinculación de éste con la función constitucional de las Cortes Generales o institucional de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y excluyente del control jurisdiccional, a menos que posea aquél eficacia general, o a su naturaleza administrativa, derivada de la producción del acto de las Cámaras en las relaciones funcionariales o contractuales que éstas mantengan con terceros, sometidas entonces a control jurisdiccional, criterio de deslinde que acaso auspició en la jurisdicción ordinaria desplazamientos de signo contrario para justificar o excluir la revisión judicial de actos de los órganos de las Cámaras, atribuyéndoles naturaleza administrativa, como respecto de la petición de dimisión del Presidente de la Diputación Foral de Navarra y del acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León de 6 de julio de 1983 sobre ubicación de la sede provisional de las Cortes en el castillo de Fuen-saldaña lo hicieron, para justificar su justiciabilidad, las sentencias de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1984 y de 18 de febrero de 1987, respectivamente, o naturaleza parlamentaria, como, para justificar su injusticiabilidad, lo hizo, respecto de la solicitud de información formulada al Gobierno vasco por un diputado del Parlamento de esa Comunidad, la sentencia de la Sala 5.^a del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1987 (196); de otra parte, y ésta sí es la consecuencia que aquí interesa destacar, a resultas de la doctrina implantada, quedaba sustraída al control jurisdiccional la práctica totalidad de los actos de contenido singular de los órganos parlamentarios, atinentes al «ámbito estrictamente propio del funcionamiento

(196) Esta jurisprudencia ordinaria puede verse comentada en J. E. SORIANO, «El enjuiciamiento contencioso de la actividad parlamentaria no legislativa», en *Revista de Administración Pública*, núm. 106, 1985, pp. 213-215; A. EMBID IRUJO, «Actos políticos de gobierno y actos políticos de las Cámaras parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisprudencia contencioso-administrativa», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, 1988, pp. 53-87, espec. pp. 67 y ss.; F. SAINZ MORENO, «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa», en *Revista de Administración Pública*, núm. 115, 1988, pp. 233-255. También, M. F. PULIDO QUEVEDO («El control contencioso-administrativo de los actos sin valor de ley de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 43, 1984, pp. 571-575), que examina el auto de 18 de marzo de 1983 y la sentencia de 20 de marzo de 1984 de la Audiencia Territorial de Pamplona, el primero estimatorio de la excepción de incompetencia de jurisdicción alegada por el Parlamento de Navarra en el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra acuerdos de la Mesa de la Cámara sobre cese de su condición de parlamentarios forales de cinco miembros del Parlamento Foral, y dictada la segunda en la impugnación de las bases de una convocatoria para proveer una plaza de jefe del Gabinete de Prensa, Publicación y Protocolo al servicio del Parlamento Foral.

de la Cámara» (STC 90/1985, de 22 de julio; FJ 2), o, cuando menos, pero irreductiblemente, a «la organización de los debates y el procedimiento parlamentario» (ATC 12/1986, de 15 de enero), y entre los que figuran los acuerdos del trámite de calificación y admisión, exentos por entonces del control del Tribunal, como de ello da muestra el ATC 706/1986, de 17 de septiembre, que reiteró el criterio expuesto en el citado ATC 183/1984, de 21 de marzo, para calificar como acto interno, no incluíble, por tanto, entre aquellos que afecten a situaciones excedentes del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, el acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias de 27 de septiembre de 1985, por el que no fueron admitidas a trámite diversas propuestas de resolución subsiguientes a un debate general sobre acción de gobierno, y rechazar *a limine*, en consecuencia, el recurso de amparo promovido por diputados del Grupo Parlamentario autor de las propuestas contra el acuerdo de inadmisión de la Mesa.

Tal vez en esta inicial doctrina constitucional predominase, según pudo apuntarse anteriormente, el aseguramiento de la independencia de las Cámaras y trasluciese asimismo una cierta autolimitación por parte del Tribunal Constitucional (197), acaso no distante del escrupuloso mantenimiento de la jurisdiccionalidad de sus soluciones y métodos para alcanzarlas (198), eludiendo adentrarse en lo que la gráfica expresión de G. Marshall, a la que ya se hizo alusión, denomina «selva política» (199) de las Cámaras, con el

(197) Sobre la autolimitación o *self restraint* del órgano de la justicia constitucional derivado del carácter de *political question* de ciertas controversias constitucionales, véanse, *inter alia*, G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, pp. 31-33; A. RIZZO, A. AGRÒ y G. DE ROBERTO, «Corte Costituzionale e Parlamento», en *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Milán, Giuffrè, 1980, p. 73; también, J. M. RODRÍGUEZ OLIVER, «Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional Español», en *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Madrid, IEF, 1981, p. 2330.

(198) Preocupación a que alude I. DE OTTO («La posición del Tribunal Constitucional a partir de la doctrina de la interpretación constitucional», en *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Madrid, IEF, 1981, p. 1939), derivada de la limitación del papel del Tribunal a una «función vinculada a la interpretación y aplicación de una norma previa, la Constitución misma» (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español. Posibilidades y perspectivas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1981, pp. 35-131), ya que «su función dentro del sistema de los órganos constitucionales es una función de control llevada a cabo por métodos jurisdiccionales» (M. GARCÍA PELAYO, «El 'status' del Tribunal Constitucional», *ibid.*, p. 30).

(199) Véase nota 186. En parecida idea insisten el propio G. MARSHALL y G. C. MOODIE (*Some Problems of the Constitution*, 5.ª ed., Londres, Hutchinson, 1981, p. 79) al señalar que «the proceedings (...) were part of the process by which parlia-

efecto reflejo de bascular sobre los órganos de la Cámara —hasta el punto de residenciar en ella el único control de adecuación constitucional de las relaciones parlamentarias internas— una cierta «garantía política de la Constitución» (200), radicada en el autocontrol por parte de las propias Cámaras, exigible bajo la premisa de que «la no sujeción al control jurisdiccional no significa no sujeción a la Constitución» (ATC 183/1984, de 21 de marzo; FJ 2). Pero, sea como fuere, lo cierto es que a esta primera jurisprudencia, asentada en la injusticiabilidad de los actos internos, le fue paulatinamente sucediendo otra sustancialmente diversa mediante un proceso que, utilizando con libertad la expresión empleada, a propósito de la composición del Tribunal, por M. Manzella (201), podría denominarse de «parlamentarización» de su doctrina, que ha ido dando paso a través de la hasta entonces zona exenta de los *interna corporis acta* a la fuerza prevalente de los derechos fundamentales, cuya vigencia en el interior de las Cámaras habrá de ser definitivamente reconocida.

La primera fisura en la doctrina de la inatacabilidad de los actos internos se observa en el ATC 12/1986, de 15 de enero (anterior al ATC 706/1986, de 17 de septiembre, al que acaba de hacerse referencia, y que supone así una inflexión), por el que se acordó la inadmisión del recurso de amparo interpuesto por un diputado contra la resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 23 de abril de 1985, que estableció diversas normas para la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica de Reforma del artículo 417 bis del Código Penal. Advirtió entonces el Tribunal que cuando se afirma que «los actos puramente internos que adopten las mismas (Cámaras) no podrían ser enjuiciados por este Tribunal, en cuanto que presuntamente lesivos de los Reglamentos parlamentarios, sin menoscabar aquella independencia» (la de las Cámaras), quiere con ello decirse que «sólo en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución, y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos internos en virtud de lo dispuesto en el artículo 42 de la LOTC», planteamiento en el que hubieron de redundar el ATC 292/1987, de 11 de marzo, por el que se inadmitió el

ment was expressing its will, and judicial interference would be trespass on the domaine of the legislature».

(200) Véase, sobre esta noción, P. CRUZ VILLALÓN, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid, CEC, 1987, p. 28.

(201) M. MANZELLA («Las Cortes en el sistema constitucional español», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Civitas, 1981, p. 502) utiliza la expresión para aludir a la presencia de las minorías en la composición del Tribunal.

amparo interpuesto contra la decisión del presidente de la Mesa de Edad del Parlamento de Andalucía, adoptada en la sesión constitutiva de la Cámara el 17 de julio de 1986, sobre elección de los miembros de la Mesa, al precisar que «como de las irregularidades que se denuncian en la aplicación del artículo 34.5 del Reglamento no se deriva la violación del artículo 23.2 de la Constitución, la cuestión queda reducida a la infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, que carece, por tanto, de dimensión constitucional», así como el ATC 659/1987, de 27 de mayo, por el que no se admitió el recurso de amparo interpuesto contra el acuerdo del Congreso de los Diputados de 3 de diciembre de 1986, por el que no se tomó en consideración una proposición de ley de un Grupo Parlamentario, al advertir particularizadamente que «por lo que se refiere al proceso de elaboración de las leyes, se trate de la fase de que se trate, la intervención del Tribunal Constitucional no es posible, en tanto que se respeten los derechos de participación política de los diputados y Grupos Parlamentarios».

A través de estos pronunciamientos va revelándose, en efecto, la vulnerabilidad del círculo de los actos parlamentarios internos con el derecho de participación garantizado en el artículo 23 de la Constitución como constante y eficaz instrumento de ataque, si bien al propio tiempo, y con el fin de no dejar por completo desprotegida la independencia de las Cámaras, que sigue siendo un objetivo que debe mantenerse, y evitar el abuso en la utilización del recurso de amparo, se hace advertencia de que dicho precepto constitucional no ha de servir, por su sola invocación, para residenciar ante el Tribunal Constitucional meras infracciones del Reglamento parlamentario que no causen padecimientos en los derechos fundamentales de quienes los invocan, o simples discrepancias respecto del criterio mantenido, sin menoscabo alguno para los derechos fundamentales de los discrepantes, por los órganos de la Cámara en la aplicación del Reglamento parlamentario, como así ha venido a recordarlo recientemente el Tribunal para acordar la inadmisión del recurso de amparo presentado por un diputado de la Asamblea Regional de Murcia contra la segunda votación de una enmienda al Proyecto de Ley de Radiotelevisión Murciana (ATC de 17 de mayo de 1989; R. 216/1989).

La línea abierta en los AATC 12/1986, de 15 de enero, y 292/1987, de 11 de marzo, encontraría su consolidación en la STC 118/1988, de 20 de junio, desestimatoria del recurso de amparo promovido contra la resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso a materias clasificadas, cuyo fundamento jurídico 2.º conviene, en la medida en que define con claridad la posición del Tribunal, transcribir:

«En relación con la alegación de que la resolución impugnada sería un acto puramente interno de un órgano constitucional, ha de reconocerse que la jurisprudencia constitucional, en aras del respeto a la autonomía de las Cámaras en orden a su propio funcionamiento, ha llevado a calificar a determinados actos parlamentarios como *interna corporis*, los cuales, por su naturaleza, resultarían excluidos del conocimiento, verificación y control por parte de los Tribunales, tanto los ordinarios como este Tribunal (...).

Este Tribunal ha tratado de sostener con ello que el justiciable no podría obtener, como ha pretendido, a través del artículo 42 de su Ley Orgánica, un control jurisdiccional pleno de la conformidad de tales actos a la Constitución o a la ley (incluido el Reglamento de la Cámara). Pero ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de examinar si aquellos actos han vulnerado en concreto los derechos fundamentales y libertades públicas (...). La doctrina de los *interna corporis acta* sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades, impidiendo el conocimiento de este Tribunal de lo que no sea su posible lesión (...). En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta*, y corresponde a este Tribunal el examen, pero sólo ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades (...).

(...) Por ello no cabría invocar el carácter interno del acto para impedir su examen en esta vía de amparo (...).»

De esta forma, al precisar el Tribunal Constitucional que la doctrina de los actos internos sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de derechos y libertades fundamentales, impidiendo el conocimiento del Tribunal de lo que no sea su lesión, si bien no anula por completo la resistencia que tales actos tienen, y que, en principio, mantienen tanto respecto del control en sede constitucional, si no está implicado un derecho fundamental, cuanto respecto de la jurisdicción ordinaria, esté o no implicado un derecho fundamental (202), sí confirma, robusteciendo la línea emprendida anterior-

(202) Lo que, en buena medida, haría difícil la impugnación de actos parlamentarios —excluidos aquí los de administración de las Cámaras— ante la jurisdicción ordinaria y, en su caso, subsidiariamente, por denegación de tutela judicial efectiva ante el Tribunal Constitucional, posibilidad que, como deseable, apunta R. GÓMEZ FERRER-MORANT, «Derecho a la tutela judicial y posición jurídica peculiar de los poderes públicos», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, 1982, pp. 204-205.

mente, la prevalencia de los derechos fundamentales y su garantía frente a la inmunidad de los *interna corporis acta*; éstos necesariamente ceden ante aquéllos, sin que en esta solución haya de verse inescusablemente, como ha llegado a afirmarse, la exclusión de los Reglamentos parlamentarios del bloque de constitucionalidad (203), puesto que lo único que en este sentido se desprende con seguridad de la STC 118/1988, de 20 de junio, es que la infracción de una norma reglamentaria que no vulnere un derecho fundamental no es revisable en amparo, pero del mismo modo que no lo es la de una norma constitucional que tampoco viole un derecho susceptible de amparo, todo ello sin perjuicio de la adecuación de la noción de bloque de constitucionalidad que late en ese planteamiento (204).

Superada, en los términos expuestos, la frontera de los *interna corporis acta* como freno en la protección frente a infracciones de derechos fundamentales en el interior de las Cámaras, no había razón, tras la STC 118/1988, de 20 de junio, para que también los acuerdos adoptados en el trámite de calificación y admisión pudiesen, pese a su innegable cualidad de actos internos, ser revisados por el Tribunal Constitucional siempre que, claro es, a ellos pudiese anudarse la infracción de derechos fundamentales o libertades públicas susceptibles de amparo constitucional, ya que, de otro modo, sin infracción constitucional, por más que pueda haber inobservancia o irregularidad reglamentaria, no serán por su condición de actos internos impug-

(203) Véase E. MANCISIDOR, «Reciente jurisprudencia constitucional sobre Derecho parlamentario», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 22, 1988, p. 206. Incluidos en el bloque de constitucionalidad consideran a los Reglamentos parlamentarios F. RUBIO LLORENTE y M. ARAGÓN REYES, «La jurisdicción constitucional», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Civitas, 1981, p. 817; J. M.ª GIL-ROBLES y GIL-DELGADO («Los Reglamentos de las Cámaras», en *Las Cortes Generales*, vol. I, Madrid, IEF, 1987, pp. 243-282) limita la inclusión a las normas reglamentarias integrativas de prescripciones constitucionales. La STC 99/1987, fund. jur. 1.º, tras advertir que el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no menciona a los Reglamentos parlamentarios «entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de una ley», señala que «la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad una ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de la Cámara».

(204) Recientemente, F. RUBIO LLORENTE («El bloque de constitucionalidad», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1989, *passim*) ha replanteado la noción de bloque de constitucionalidad no en función de la norma-parámetro, sino del vicio que lo infringe, reducido al ilícito competencial, tesis que, de ser compartida, arrojaría para los Reglamentos parlamentarios una conclusión distinta a la de su incondicionada inclusión en dicho bloque.

nables por la vía del amparo. Y así fue como, frente al ATC 706/1985, de 15 de septiembre (que, según se vio anteriormente, había calificado de interno el acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias de inadmisión de unas propuestas de resolución presentadas por un Grupo Parlamentario, y había, en consecuencia, rechazado *a limine* el recurso de amparo posteriormente interpuesto), la STC 161/1988, de 20 de septiembre, no encontró en el carácter interno del acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha que denegó la admisión a trámite de una solicitud de información al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, invocado por el Letrado de las Cortes como causa de inadmisibilidad obstáculo para pronunciarse sobre el fondo del recurso de amparo interpuesto contra dicho acuerdo, con apoyo expreso en la citada STC 118/1988, de 20 de junio.

47. Es, por tanto, el recurso de amparo proceso constitucional idóneo para deducir contra acuerdos adoptados en el trámite de calificación y admisión por órganos parlamentarios pretensiones basadas en la vulneración de derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional, con arreglo a los artículos 53.2 de la Constitución y 41.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Cuál sea el o los derechos fundamentales que un acuerdo de calificación y admisión pueda vulnerar y cuál o cuáles, por tanto, los derechos que, como lesionados, puedan hacerse valer en amparo no es pregunta a la que, en principio, pueda darse una respuesta por enumeración de posibles derechos, pues las hipótesis están por imaginar, pero, a la vista de la jurisprudencia ya existente, no parece desacertado entender que tales derechos sean otros que el que reconoce el segundo apartado del artículo 23 de la Constitución, que, en íntima conexión con el primero, establece el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. Ha sido, en efecto, este derecho el generalmente invocado por los recurrentes contra actos de órganos parlamentarios, y ha sido también el que la citada STC 161/1988, de 20 de septiembre, estimó vulnerado a consecuencia de la inadmisión a trámite por parte de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de una solicitud de información dirigida al Consejo de Gobierno, señalando al respecto que, de acuerdo con la doctrina reiterada, el artículo 23.2 de la Constitución garantiza no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos «sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga» (FJ 6), en íntima conexión con el artículo 23.1: «Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos di-

rectamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, porque la norma contenida en el artículo 23.1 resulta inseparable de la del artículo 23.2 cuando se trata, como aquí ocurre, de una petición de amparo deducido por representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que ello comporta defender también el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos» (FJ 6).

La identificación del derecho de participación como el eventualmente vulnerable por un irregular acuerdo adoptado en el trámite de calificación y admisión de los procedimientos parlamentarios no significa que, a su luz, cobren relieve cualesquiera pretensiones deducidas contra tales acuerdos, no ya porque la mera infracción del Reglamento no sea, como anteriormente se apuntó, causa necesaria en todo caso de lesiones en derechos constitucionales, sino por cuanto en cada supuesto habrá de acreditarse la efectiva implicación no del derecho de participación mismo, sino del derecho de participación de quien lo aduce, que resulte de ese modo afectado en términos constitucionalmente relevantes. Al caso viene lo dicho, de una parte, porque, titulando ese derecho sin duda todos los miembros de la Cámara, acaso no siempre el derecho de participación de cualquiera de ellos resulte agredido por una supuesta irregularidad, al margen ahora de su entidad, en el trámite de calificación y admisión. Así, frente a un acuerdo de inadmisión presuntamente irregular, tal vez no cualquier diputado, sino el autor de la iniciativa inadmitida, pueda ver lesionado de modo efectivo su derecho de participación (205). Y lo dicho viene igualmente al caso, en segundo término, porque, titulando, en efecto, todos los miembros de las Cámaras al derecho de participación, parece en principio difícil que pudieran hacer valer con éxito su invocación actores del procedimiento parlamentario que puedan verse afectados por un irregular acuerdo en el trámite de calificación y admisión pero no tengan la condición de miembros de la Cámara, como —salvada la excepción de las Comisiones promotoras en la iniciativa legislativa popular, cuyo derecho de participación frente a un irregular acuerdo en el trámite referido

(205) Tal vez sea de alguna utilidad, al menos por cierto paralelismo con lo que se expone en el texto, traer a colación el ATC de 17 de mayo de 1989 (R. A. 216/89), que acordó la inadmisión del recurso de amparo interpuesto por un diputado de la Asamblea Regional de Murcia contra la segunda votación de una enmienda al Proyecto de Radiotelevisión murciana presentada por un diputado de un Grupo Parlamentario al que no estaba adscrito el recurrente, y en cuya fundamentación la sección 2.ª de la Sala 1.ª reparó detalladamente en que el demandante no había sido autor de la enmienda, ni había podido participar en su debate, ni oponerse a la resolución presidencial que acordó la repetición de la votación.

sin duda podrían hacer valer a través del recurso de amparo, ya que, según se vio, está legalmente previsto de modo expreso— es el caso del Gobierno, frecuente actor en los procedimientos legislativos tanto en el ámbito estatal como en los ámbitos autonómicos, que no parece, en efecto, pueda hacer valer con éxito el derecho del artículo 23.2 de la Constitución frente, por ejemplo, a un hipotético acuerdo de inadmisión a trámite de un proyecto de ley, ni siquiera en defensa del ejercicio de sus competencias, pues a ello siempre podría oponerse, extendiendo a este ámbito lo dicho a propósito de órganos administrativos por el Tribunal Constitucional —y no hay inconveniente en la extensión, pues la idea subyacente es la propia de los órganos del Estado, sean cuales fueren—, que, *ex* artículo 23.2 de la Constitución, «no hay derecho al ejercicio de las competencias, sino deber de ejercitarlas» (206).

V. CONSIDERACIONES FINALES

48. El casuismo y la fragmentación con que se ha desarrollado el análisis que ahora termina, la consideración siempre simultánea de los sistemas parlamentarios estatal y autonómicos y, en fin, la dudosa entidad de las observaciones que al hilo de la descripción hayan podido acotarse dificultan, cuando no hacen innecesaria, la formalización de conclusiones que sintetizen cuanto se lleva dicho. Únicamente la extensión en que por exceso haya podido incurrirse en el tratamiento de determinadas cuestiones explica, aunque tal vez no justifique, la condensación de alguno de los puntos abordados en las breves consideraciones finales que siguen, en las que no ha de verse el propósito de encubrir conclusiones seguramente inexistentes, sino, a lo más, el deseo de obviar la lectura de las páginas que preceden. Parece posible, en este sentido, destacar los siguientes extremos:

1.º Por su relevancia como filtro de selección del trabajo de las Cámaras, su repercusión sobre el ejercicio del *ius in officium* que a sus miembros asiste y su incidencia, pues de ella depende su apertura, sobre la libre y pública discusión de los asuntos, consustancial a la institución parlamentaria,

(206) La afirmación la ha hecho la sección 4.ª de la Sala 2.ª del Tribunal Constitucional en el ATC de 19 de junio de 1989 (R. A. 149/89), que denegó la admisión a trámite del recurso de amparo promovido por el Ayuntamiento de Barcelona y por don Xavier Valls Serra contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona de 5 de marzo de 1988, confirmada posteriormente por la de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1988, en cuya virtud se anuló el acuerdo del citado Ayuntamiento por el que se precedió al nombramiento de presidente del Consejo Municipal del Distrito de Gracia.

la competencia para calificar y admitir a trámite en los procedimientos parlamentarios otorga al órgano que la titula —la Mesa de la Cámara, como regla general— una posición de preponderancia tan considerable que requiere con especial intensidad que su ejercicio se ciña rigurosamente al objeto reglamentariamente establecido, desplegando únicamente las facultades a tal fin conferidas con arreglo a parámetros predeterminados.

2.º El ámbito material de la competencia de calificación y admisión a trámite viene delimitado por la categoría «escritos y documentos de índole parlamentaria», bajo la que pueden reconocerse los suscritos por quienes, no teniendo la condición de órgano de la Cámara, deducen en ellos una determinada pretensión vinculada a alguna de las funciones que institucional o estatutariamente corresponden a las Cámaras, al tiempo que implícitamente solicitan la activación o disposición del procedimiento reglamentariamente previsto para sustanciar su pretensión.

3.º El ámbito funcional de la competencia de calificación y admisión a trámite viene dado por el agregado de dos operaciones que en su ejercicio realiza su titular, y que son reflejo del carácter mixto de los escritos de índole parlamentaria, pues deduciéndose en éstos una pretensión concreta y al propio tiempo la activación o disposición del procedimiento —o alguna de sus fases— correspondiente, al calificar el escrito parlamentario se comprueba que el procedimiento por el actor para sustanciar su pretensión es el reglamentariamente procedente, en tanto que al despachar el juicio de admisión a trámite se verifica cautelarmente, con independencia de su estimabilidad ulterior, la aceptabilidad, la procedibilidad, en términos de legalidad parlamentaria, de la pretensión deducida, constatando que la iniciativa es formulada por quien está legitimado para hacerlo, en tiempo y forma hábiles, y asimismo que del contenido de la pretensión puede ocuparse la Cámara, con independencia del sentido en que lo haga.

4.º Así como el parámetro de la calificación se contrae sustancialmente al Reglamento de la Cámara, pues en éste se contiene las normas procedimentales que permiten comprobar el grado de adecuación entre el procedimiento elegido por el autor para sustanciar su pretensión y el procedimiento reglamentariamente previsto, la admisión a trámite no puede despacharse con arreglo únicamente al Reglamento, carente, por lo general, de normas materiales para contrastar el contenido de la pretensión, sino que, no siendo el Reglamento parlamentario una norma aislada del resto del ordenamiento, sino, como las demás, integrado en éste, no debieran admitirse pretensiones contrarias a las normas de las que los Reglamentos parlamentarios traen causa, la Constitución en el ámbito estatal y los Estatutos de Autonomía en el ámbito autonómico, y ello en relación tanto con sus contenidos o valores

materiales cuanto con sus reglas formales, incluidas en éstas no sólo las de organización y procedimiento, sino también las de reparto de competencias, así de distribución horizontal de poder entre los órganos de un mismo ente —entre los órganos constitucionales del Estado o institucionales de cada Comunidad Autónoma— como de distribución vertical de poder entre entes diversos: Estado y Comunidades Autónomas, principalmente.

5.º El acto de calificación y admisión a trámite posee un alcance graduable en función del procedimiento parlamentario del que forme parte. En el procedimiento legislativo el control es de grado mínimo, limitado a la identificación como tal del proyecto o de la proposición de ley: respecto de los proyectos de ley, porque el Gobierno tiene capacidad para imponer el pase a la fase de deliberación y enmienda, y respecto de las proposiciones de ley, porque el control de aceptabilidad se difiere a la toma en consideración plenaria, sin que las excepciones localizables en las especialidades del procedimiento legislativo, en las que el control de la Mesa incide en la regularidad material del texto, hagan quebrar la regla, pues tales especialidades del procedimiento se configuran, precisamente, en razón de la materia sobre la que se legisla.

En los procedimientos de control, por el contrario, el juicio en el trámite de calificación y admisión no es únicamente de verificación formal, sino, además, de regularidad material y adquiere por ello un grado máximo, de modo que no sólo debe comprobarse la satisfacción de las exigencias de carácter procedimental reglamentariamente previstas, sino que con el fin de que el contenido de la iniciativa de que se trate no desnaturalice el instrumento de control del que pretenda servirse, proyectándolo sobre áreas en las que el Ejecutivo no sea responsable, por no ser de su competencia y corresponder a otros órganos o a otros entes, debe asegurarse asimismo la conexión de la acción que se intente con el haz de competencias del órgano a quien se controla, exigencia particularmente acentuada en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

6.º El ejercicio de la competencia de calificación y admisión a trámite está sometido a un doble control: en vía parlamentaria, generalmente ante el propio órgano calificador, y en vía jurisdiccional, ante el Tribunal Constitucional. El control en vía parlamentaria se articula a través de la solicitud de reconsideración, cuya reglamentación presenta por lo común algunas deficiencias en punto a legitimación, por cuanto de una parte no se reconoce a todos los actores de los procedimientos parlamentarios, sino únicamente a diputados y grupos parlamentarios, a quienes de otra parte no se exige, sin embargo, un interés concreto para impugnar los acuerdos de calificación y admisión, y asimismo, en punto a tramitación, mayoritariamente no sujeta

a plazo, con lo que de riesgo hay en esta omisión para las garantías de los participantes en los procedimientos parlamentarios, riesgo significativo cuando de la sustanciación de la solicitud de reconsideración se hace depender preceptivamente la firmeza del acuerdo de calificación y admisión a los efectos de su impugnación en vía jurisdiccional.

El control externo por parte del Tribunal Constitucional se articula, habida cuenta de las posibilidades que en el estado actual de su jurisprudencia se ofrecen, a través del recurso de inconstitucionalidad, si al acuerdo adoptado en el trámite de calificación y admisión pudiera anudarse la alteración sustancial del proceso de formación de voluntad de la Cámara, y siempre, claro es, que el acuerdo sea de admisión, pues el recurso se interpone contra la ley aprobada, y a través del recurso de amparo, si el acuerdo de calificación y admisión a trámite adolece de una irregularidad que, sobre ser una infracción reglamentaria, resulte además lesiva de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, previsiblemente el garantizado en el apartado segundo, en íntima conexión con el primero, del artículo 23 de la Constitución, medio de impugnación éste que tampoco está a disposición de todos los partícipes en procedimientos parlamentarios, sino únicamente de quienes titulen aquel derecho, que no parecen ser sino los miembros de las Cámaras, pero no otros frecuentes actores de procedimientos parlamentarios, principalmente el Gobierno, que ante la configuración de otros procesos constitucionales a los que en principio podría darse juego, como el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado —limitado por el Tribunal Constitucional a la deducción de una *vindicatio potestatis* y excluido por el legislador para los órganos superiores de las Comunidades Autónomas—, acaso vea, al resultar difícil la vía del amparo, debilitadas sus posibilidades de reacción en sede jurisdiccional en defensa del adecuado ejercicio de sus competencias frente al Parlamento.