

STC 23/1990 (15/2/1990)

La Sala Primera del Tribunal Constitucional compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo acumulado núm. 764/89, interpuesto por el Grupo Parlamentario de Centro Democrático y Social en las Cortes Valencianas, representado por el Procurador de los Tribunales don Juan Miguel Sánchez Masa, contra Resolución de la Mesa de las Cortes Valencianas de 14 de febrero de 1989. Ha comparecido, además del Ministerio Fiscal, la Mesa de las Cortes Valencianas, representada por el Letrado Mayor don Lluís Aguiló Lúcia. Ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado el 26 de abril de 1989, don Juan Miguel Sánchez Masa, Procurador de los Tribunales, interpuso, en nombre y representación del Grupo Parlamentario de Centro Democrático y Social en las Cortes Valencianas y de don Luis Gil-Orozco Roda, don José Luis Boado Martínez, don Ricardo Baquero Valdelomar, don Vicente Bueso Aragonés, don Pedro Gonzalbo Herrero, don Carlos Laguna Asensi, don Salvador Ruso Pacheco, don Joaquín Santo Matas, don Manuel Benabent Fuentes, don José Ramón Navarro Nicolau y don Gerardo Muñoz Lorente, componentes de dicho Grupo, recurso de amparo frente a la Resolución de la Mesa de la citada Asamblea de fecha 14 de febrero de 1989, desestimatoria de la impugnación deducida contra el Acuerdo de la Mesa de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat Valenciana de 28 de noviembre de 1988, a su vez desestimatorio de la solicitud de reconsideración formulada contra el Acuerdo del 4 de noviembre anterior, que acordó no admitir a trámite la enmienda de totalidad con texto alternativo presentada por el Grupo Parlamentario del CDS al Proyecto de Proposición de Ley Orgánica de modificación del art. 12.2 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

2. Por providencia de 5 de junio de 1989 la Sección acordó, a tenor de lo dispuesto en el art. 50.5, en relación con el 85.2, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), conceder a los recurrentes un plazo de diez días a fin de que, como exige el art. 49.2 b) de la LOTIC, aportaran: 1) copia de los Acuerdos de 4 y 28 de noviembre de 1988 de la Mesa de la Comisión de Coordinación, Organización y

Régimen de las Instituciones de la Generalidad Valenciana de las Cortes Valencianas relativos a la inadmisión de la enmienda formulada por los demandantes; 2) copia de la Resolución de la Mesa de las Cortes Valencianas de 14 de febrero de 1989, confirmatoria de los anteriores Acuerdos. Tal aportación se efectuó por los solicitantes de amparo el 19 de junio siguiente.

3. Los hechos que fundan la demanda son los que a continuación se sintetizan:

A) El Grupo Parlamentario del CDS en las Cortes Valencianas formuló enmienda de texto alternativo al Proyecto de Proposición de Ley Orgánica de modificación del art. 12.1 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Dicha enmienda fue rechazada sin motivación alguna por Acuerdo de la Mesa de la Comisión antes referida, adoptado en su reunión del día 3 de noviembre de 1988.

B) Deducida solicitud de reconsideración del meritado Acuerdo, la Mesa de la Comisión dictó, con fecha 28 de noviembre, Resolución desestimatoria. En esta Resolución, la Mesa, además de argumentar respecto de su competencia para conocer acerca de la procedencia o no de las enmiendas presentadas a un Proyecto de Ley, razona su decisión de inadmisión mediante, entre otras, las siguientes consideraciones:

a) «Es evidente que cuando es rechazada una enmienda se impide su defensa pero dicho derecho de defensa reconocido ... en el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de las Cortes, no es un derecho originario en sí sino derivado de la presentación de un texto anterior como el propio nombre enmienda indica y no cabe la reducción al absurdo de alegar la vulneración de "absoluto" cuando es manifiesto su carácter condicionado.

Por el contrario la admisión de esta enmienda por la Mesa de la Comisión y su posterior debate en el Pleno hubiera conducido, de ser derrotado, a la imposibilidad, para todos los Grupos Parlamentarios durante la presente legislatura, de presentar y lograr la modificación del Estatuto en los aspectos que comprende dicha enmienda mientras que su rechazo no priva de su derecho de iniciativa al Grupo Parlamentario de Centro Democrático y Social que puede ejercerla si lo estima procedente por lo que de nuevo se pretende absolutizar un relativo».

b) El rechazo de la enmienda no se debe a incumplimiento de los requisitos procedimentales previstos en los arts. 105 y siguientes del Reglamento. Ahora bien, la Mesa «debe extremar su cuidado ... en la congruencia y adecuación del contenido de las enmiendas con el texto al que van dirigidas. Esto es: modificación de un apartado de un artículo que, en esencia es la modificación de la denominada "barrera electoral" que se debe lograr para obtener escaños en las Cortes Valencianas. Esta iniciativa del Consell, repetimos, limitada a la reforma de la "cláusula barrera" del 5 por 100 al 3 por 100 es lo suficientemente concisa en toda su formulación que no permite abrigar duda alguna respecto a su objetivo. Es por ello que ... no se limita el derecho a la iniciativa de la reforma reconocida en el Estatuto por la no admisión de la enmienda, y porque la práctica parlamentaria, cuando de modificación de leyes se trata, es circunscribir el procedimiento al texto presentado o, a lo sumo, a algún aspecto directamente relacionado con el texto, por lo que nos ratificamos con nuestra decisión».

c) Contra la Resolución que se acaba de extractar los demandantes interpusieron recurso ante la Mesa de las Cortes, que en su reunión del 14 de febrero de 1989 resolvió en sentido desestimatorio. Esta última Resolución, además de entender competente a la Mesa de la Comisión para decidir sobre la admisión a trámite de las

enmiendas presentadas a un Proyecto de Ley, manifiesta que con el acto impugnado «no se menoscaba ningún derecho o iniciativa de su Grupo Parlamentario, dado que la reforma de cualquier artículo del Estatuto de Autonomía puede plantearse de conformidad con lo establecido en el art. 61 del propio Estatuto».

4. A criterio de los demandantes, se ha vulnerado el derecho de iniciativa legislativa de los Diputados integrados en un Grupo Parlamentario mediante el recurso de privar a éstos de su derecho a la presentación de enmiendas. En efecto, la Mesa de la Comisión, primero, y la Mesa de las Cortes, después, privaron a los demandantes del ejercicio legítimo de sus facultades en cuanto que representantes de los ciudadanos valencianos, impidiéndoles, con manifiesto abuso de las facultades que les otorga el Reglamento de la Cámara, la posibilidad de formular enmiendas a un Proyecto de Ley elaborado por el «Consell» de la Generalitat, posibilidad que les reconoce el art. 105 de la norma reglamentaria.

La privación operada por la Mesa de la Comisión se llevó a cabo mediante una Resolución absolutamente carente de argumentación, lo que la convierte, de suyo, en arbitraria e ilegítima, ya que no responde a criterio ni justificación alguna. En cuanto a la Resolución de la Mesa de las Cortes, de escasa y parca motivación, nada dice respecto de los motivos que justifican el rechazo de la iniciativa. Por ello, puede afirmarse que las Mesas, tal y como se dice en la STC 161/1988, han realizado un juicio de oportunidad, constituyendo sus decisiones actos de carácter subjetivo y particular que ni siquiera reúnen los requisitos de los arts. 27.6 y 105 del Reglamento, ya que ninguna de las escasas razones o motivos apuntados para rechazar la iniciativa tiene relación con los requisitos formales exigidos en cuanto a su presentación.

En conclusión, la inadmisión de la iniciativa supone una clara, directa y evidente vulneración del derecho fundamental de los recurrentes a participar en los asuntos públicos, reconocido en el art. 23.2 de la C. E., al privárseles injustificada, gratuita e ilegítimamente de la posibilidad de formular iniciativas parlamentarias (enmiendas) a un Proyecto de Ley, con lo que se menoscaban las facultades propias del status o condición de Diputado de las Cortes Valencianas, coartándose el ejercicio de una función propia de todo parlamentario.

5. Termina la demanda con la súplica de que por este Tribunal se dicte Sentencia otorgando el amparo solicitado y, en consecuencia, se anulen las Resoluciones de 28 de diciembre de 1988 y 14 de febrero de 1989 precitadas, se reconozca el derecho fundamental de los demandantes a que su enmienda sea objeto de la tramitación reglamentariamente establecida y se restablezca a los demandantes en la plenitud de su derecho mediante la declaración de la nulidad de la tramitación del Proyecto referido y su retrocesión de forma que el mismo sea tramitado por los órganos parlamentarios correspondientes con la enmienda presentada.

6. Por providencia de 15 de septiembre de 1989, la Sección Segunda acordó admitir a trámite la demanda de amparo formulada por el Grupo Parlamentario del CDS en las Cortes Valencianas. Al mismo tiempo se requiere al Presidente de las Cortes Valencianas para que remita testimonio de la Resolución dictada por la Mesa de dichas Cortes, en 14 de febrero de 1989, así como del expediente dimanante de la misma, pudiendo comparecer en este proceso constitucional, en el plazo de diez días, las partes interesadas, lo que deberá ponerse en conocimiento de las mismas por la Presidencia de las citadas Cortes.

7. Por providencia de 23 de octubre de 1989, la Sección acordó tener por recibidas las actuaciones remitidas por las Cortes Valencianas, así como por personada

y parte a la Mesa de las Cortes Valencianas, representada y defendida por el Letrado Mayor de las mismas don Lluís Aguiló Lucia.

Al mismo tiempo se concede un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal, Procurador señor Sánchez Masa y Letrado señor Aguiló Lucia, en representación de la Mesa de las Cortes Valencianas, para que, con vista de las actuaciones, formulen las alegaciones que a su derecho convenga.

8. El Fiscal, en escrito presentado el 16 de noviembre de 1989, comienza por advertir que se invoca la vulneración del art. 23.2 de la C. E., que al garantizar el acceso en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos, viene a proteger también la permanencia en los mismos, así como el libre desempeño de su contenido. Desde esta perspectiva, la no admisión a trámite de una enmienda a un proyecto de ley vendría a lesionar una parte del contenido esencial de la misión inherente a los Grupos Parlamentarios. Este Tribunal tiene reiteradamente declarado que el derecho fundamental del art. 23.2 es un derecho de configuración legal, como se deduce de su propio tenor literal: «con los requisitos que señalen las leyes». Ello obliga a estudiar tanto el Estatuto de la Comunidad Autónoma Valenciana como el Reglamento de su Cámara. Así, el art. 27.1 de este último cuerpo legal dispone que corresponde a la Mesa las siguientes funciones: «Sexto Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos». No cabe duda de que una enmienda es un escrito parlamentario, susceptible de ser declarado o no admisible, con arreglo al Reglamento. En consecuencia no puede negarse a la Mesa de las Cortes competencia para negar la admisión a trámite de una enmienda, cuando no reúna los requisitos de tal. Por lo que se refiere al concepto de enmienda a la totalidad, el art. 105.3 del Reglamento de las Cortes Valencianas, concorde con el Reglamento del Congreso de los Diputados, establece que «serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del Proyecto de Ley».

No era necesaria tal afirmación para constatar que la enmienda a la totalidad debe guardar relación con el proyecto de Ley cuya devolución se pretende. Pues bien, la enmienda de la que en autos se trata no se refiere tan sólo al umbral del 5 por 100 o del 3 por 100 para obtener representación parlamentaria, sino que, además, se extiende a una reforma del Estatuto Autonómico mucho más importante, pues, aprovechando el Proyecto de Ley de modificación del art. 12.2 del Estatuto, propugna la modificación del mismo en sus arts. 12.2, 13, 14 bis, 31.8, 35 y 47.4, aparte de la Disposición transitoria séptima del mencionado Estatuto. Es decir, no se trata de una auténtica enmienda al proyecto presentado por el Consell, sino de otro proyecto de modificación del Estatuto de mucha mayor envergadura. Así se deduce de la mera lectura del texto alternativo presentado, que por cierto no fue unido a las actuaciones aportadas ante este Tribunal junto con la demanda, sino que hubo de ser reclamado expresamente.

No puede hablarse, pues, sigue el Fiscal, de una intervención de la Mesa que pretenda sobreponer su voluntad política, sino de una clasificación de la enmienda que -basta contemplar sus aspectos formales- rebasa los límites de tal. Como acertadamente razona la Mesa, una enmienda a la totalidad no lo es porque así lo pretenda el Grupo Parlamentario proponente, sino que tal carácter debe deducirse de su contenido. Y en este caso no cabe duda que es mucho más que una enmienda, con graves consecuencias, pues según el art. 63.3 del Estatuto Valenciano, «si la reforma no obtuviera la mayoría prevista ... no se podrá iniciar nuevo procedimiento de reforma sobre el mismo punto durante el mismo mandato de las Cortes Valencianas».

Tampoco es admisible la acusación de «escasa y parca motivación de la resolución de la Mesa de las Cortes», pues esta es amplia y razonada, dando salida a la propuesta de modificación del Estatuto, remitiendo a los proponentes al procedimiento del art. 61 del propio Estatuto.

Se está discutiendo, pues, una mera cuestión de legalidad, cuya resolución es competencia exclusiva de la Cámara, sin que se aprecie contenido constitucional ni violación alguna de lo previsto en el art. 23.2 de la Constitución, por lo que el Fiscal interesa que se dicte Sentencia denegando el amparo.

9. Don Lluís Aguiló Lucia, Letrado Mayor de las Cortes Valencianas, en nombre y representación de la Mesa de la Cámara, en escrito presentado el 25 de noviembre de 1989, alega en primer lugar, que no ha habido vulneración del referido art. 23.2 de la C. E., puesto que la actuación de la Mesa de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalidad, confirmada por la Mesa de las Cortes, se realizó en aplicación estricta de lo establecido tanto en el Reglamento de las Cortes Valencianas como en el Estatuto de Autonomía.

Esto es así dado que, por un lado hay que entender que en los casos de Proyectos o Propositiones de Ley de reforma de una Ley anterior, las enmiendas deben recaer exclusivamente sobre aquellos preceptos directa o indirectamente relacionados con la materia que es objeto de la iniciativa de reforma, puesto que sólo así se entendería el contenido del art. 105.3 del RCV, cuando establece que «serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del Proyecto de Ley ...»; lo que significa que las enmiendas versan sobre el contenido del Proyecto de Ley y no sobre el resto de los preceptos de la Ley que pretende ser reformada y que no son objeto del Proyecto de Ley que se pretende modificar.

Por otro lado, hay que indicar que el art. 61.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece que la iniciativa de reforma corresponde al Consell, a la quinta parte de los miembros de las Cortes Valencianas, o a las Cortes Generales, y el párrafo tercero del referido art. 61, en cuanto a los efectos de la iniciativa, establece asimismo que «si la reforma no obtuviera las mayorías previstas para cada caso en el apartado primero del presente artículo, o los requisitos para su aprobación, no se podrá iniciar nuevo procedimiento de reforma sobre el mismo punto durante el mismo mandato de las Cortes Valencianas».

La enmienda planteada por el Grupo Parlamentario de CDS con texto alternativo, R.E. núm. 7.681, no fue admitida a trámite, dado que en ella se pretendía, aprovechando la iniciativa del Consell de reforma del art. 12.1 del Estatuto, modificar en profundidad otros preceptos del mismo, como son el art. 13, la creación de un nuevo art. 14-bis, la modificación del art. 31, apartado 8, la del art. 35, la del art. 47.4 y la de la propia Disposición transitoria séptima. La Resolución de la Mesa de la Comisión corroborada después por la de las propias Cortes, era del todo coherente, dado que el Grupo Parlamentario de CDS con once Diputados por sí sólo no puede plantear ninguna iniciativa de reforma, sino, sólo enmendar y participar en el debate de aquellas iniciativas que pueda plantear quienes sí pueden hacerlo de conformidad con lo establecido en el art. 61.1 del Estatuto de Autonomía. De haberse aceptado la enmienda con texto alternativo del Grupo Parlamentario de CDS se habría abierto la posibilidad de que, incluso un solo Diputado del Grupo Parlamentario Mixto pudiera plantear la enmienda del Estatuto de Autonomía en cualquiera de sus preceptos cuando se planteara, por quien sí está capacitado para ello, una reforma parcial del Estatuto.

Por todo ello entiende la Mesa que no se ha producido vulneración del art. 23.2 de la C. E. y que la Resolución, tanto de la Mesa de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalidad, como de la Mesa de las Cortes, que es objeto del presente recurso de amparo, fue precisamente en aplicación del Reglamento y del Estatuto, en cualquier caso, constituye un acto interno de organización y procedimiento parlamentario que la misma doctrina del Tribunal Constitucional ha establecido que no puede ser objeto de recurso de amparo, tal y como se indica en los AATC 183/1984, de 2 de marzo, 12/1986, de 15 de enero, y 292/1987, de 1 de marzo, en los que se plantea que incluso, aunque no es el caso que nos ocupa, si se hubiera producido una infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, se entiende que no son actos recurribles ante el Tribunal Constitucional en virtud de lo dispuesto en el art. 42 de su Ley Orgánica.

Así, pues, no ha habido ni siquiera una infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, sino la aplicación estricta del Reglamento y la defensa de los cauces establecidos por el propio Estatuto de Autonomía para su reforma, para quien no tiene iniciativa legislativa para iniciar el procedimiento de reforma del mismo, como es el caso del actual Grupo Parlamentario de CDS de las Cortes Valencianas; por lo que no puede admitirse que a través del procedimiento de enmienda de la iniciativa de quien sí tiene esa posibilidad, pueda plantearse la reforma del Estatuto. No ha habido -termina- vulneración del art. 23.2 de la C. E., ni infracción del Reglamento de la Cámara, y la desestimación de la referida enmienda se realizó precisamente para salvaguardar el procedimiento especial que el propio art. 61 del Estatuto de Autonomía establece para su reforma, por lo que no cabe, como consecuencia de ello, recurrir en amparo constitucional al tratarse de actos internos de la Cámara en aplicación del Reglamento y del Estatuto para la regulación del procedimiento Parlamentario.

Finalmente suplica a la Sala dicte en su día Sentencia por la que se deniegue el amparo solicitado.

10. Habiendo transcurrido en exceso el plazo para alegaciones, concedido en la providencia de 23 de octubre de 1989, no se ha recibido escrito alguno del Procurador señor Sánchez Masa en nombre del Grupo Parlamentario de Centro Democrático y Social en las Cortes Valencianas.

11. Por providencia de 12 de febrero de 1990 se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 15 de los mismos mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Conviene precisar, a efectos de legitimación procesal, que el presente recurso de amparo fue interpuesto tanto en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Centro Democrático y Social (CDS), como en el de todos sus componentes personalmente individualizados, y en el concepto de Diputados de las Cortes Valencianas, quienes de ese modo otorgaron el correspondiente poder al Procurador. Consecuentemente, el recurso se debe entender, a los efectos dichos, interpuesto por las personas -Diputados- que se relacionan al principio de esta Sentencia.

2. Interesa también dejar bien determinada la finalidad del recurso en relación con la materia que lo suscita.

Como se ha indicado en los antecedentes, el Grupo Parlamentario del CDS en las Cortes Valencianas formuló enmienda de texto alternativo al Proyecto de Proposición de Ley Orgánica de modificación del art. 12.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, enmienda que fue rechazada por Acuerdo de la Mesa de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalidad de las Cortes Valencianas, primero, y luego por la Mesa de las Cortes Valencianas, en virtud del pertinente recurso.

Consideran los recurrentes que con ello se ha vulnerado el derecho a la iniciativa legislativa de los Diputados, al privarles del que ostentan para la presentación de enmiendas, con evidente violación -se afirma- del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.2 de la C. E.

En efecto, el art. 105.3 del Reglamento de las Cortes Valencianas otorga a los Grupos Parlamentarios la facultad de presentar enmiendas a la totalidad, proponiendo un texto completo alternativo al del Proyecto. De esta norma y de las concordantes se infiere que son tres los requisitos de procedibilidad para estas enmiendas: que sean suscritas por un Grupo Parlamentario, que se presenten dentro del plazo previsto de quince días y, en fin, que se refieran a la materia del Proyecto de Ley que tratan de modificar. Cumplidos tales requisitos, el Presidente de la Mesa de la Comisión dará traslado al Presidente de la Asamblea de las enmiendas formuladas, sobre las que habrá de recaer el pronunciamiento del Pleno.

Es, pues, el acuerdo o acto de la Mesa, negando la admisión a trámite de la enmienda, contra el que se dirige el recurso de amparo, encuadrable por tanto en la vía impugnatoria del art. 42 de la LOTC, es decir, frente a «decisiones o actos sin valor de Ley», emanados de los órganos parlamentarios, «que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional». Por consiguiente, no se trata aquí de la posibilidad de control jurisdiccional del procedimiento legislativo, sino de una decisión singular de la Mesa de las Cortes a la que se reprocha una lesión en el ejercicio de los derechos que como parlamentarios -en Grupo- ostentan los recurrentes.

3. Ahora bien, ya la Mesa de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalidad, al desestimar el recurso de «reconsideración» de su primer Acuerdo, alegó la condición «de acto interno» de la Cámara como fundamento de la inatacabilidad del mismo, con cita de dos Autos de este Tribunal Constitucional (AATC 183/1984 y 706/1986); objeción que se reitera en el escrito de alegaciones en este recurso, formulado por el Letrado Mayor de las Cortes Valencianas, en nombre y representación de la Mesa de la Cámara, con cita de los AATC 183/84, 12/86 y 292/87, afirmándose que el Acuerdo en cuestión no es recurrible ante este Tribunal, por su condición de acto interno, que ni siquiera vulnera un precepto reglamentario.

Estas objeciones exigen hacer algunas consideraciones al respecto, a la vista, sobre todo, de la última jurisprudencia de este Tribunal, concretada ya en Sentencias, y como cuestión previa.

4. Se ha considerado, quizá prematuramente, que la doctrina de este Tribunal Constitucional, relativa a la impugnación de los actos parlamentarios singulares de carácter interno, tiene tonos restrictivos. Así parecía resultar del contenido de los Autos recaídos en esta materia y que, en términos generales, rechazaban la posibilidad de aquella impugnación [AATC ya citados 183/84, 12/86 y 292/87, además de los de 27 de mayo de 1987 (R. A. 268/87) y de 23 de mayo de 1988 (R. A. 1.618/87)]. Se declaraba en esas resoluciones que los actos puramente internos no son susceptibles de

recurso de amparo. Característica propia de los órganos constitucionales -dice el ATC 183/84- «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 del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen» (fundamento jurídico 2.º). Con posterioridad, esta misma doctrina fue aplicada también a los actos internos de los Parlamentos autonómicos (ATC 706/1986, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º). Por el contrario, cuando un acto parlamentario tiene relevancia jurídica externa, esto es, cuando «afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la C. E., sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen. No puede, por ello, aceptarse que en la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello sería tanto como aceptar la arbitrariedad» (STC 90/1985, fundamento jurídico 2.º).

Sin embargo esta doctrina fue luego sucesivamente matizada; matización que se impuso tanto por el principio de sujeción de todos los Poderes Públicos a la Constitución (art. 9.1), como por el reflejo de esa vinculación en lo que afecta a las libertades y derechos fundamentales (art. 53.1). Si en un principio el fundamento de la exclusión de esos «actos internos» de las Cámaras del control jurisdiccional era la «independencia» de los órganos parlamentarios, depositarios del Poder legislativo, después se incidió en la idea de que esa independencia no podía convertirse en una forma de desvinculación respecto de la Norma Suprema, ideas que se expresan en los Autos de 27 de mayo de 1987 (R. A. 268/87) y de 23 de mayo de 1988 (R. A. 1.618/87), en los que se indicaba que la exención jurisdiccional de aquellos actos, y con ello la no intervención de este Tribunal, sólo era posible en tanto que se respetaran los derechos de participación política de los Diputados y Grupos Parlamentarios, o bien que «en el ordenamiento jurídico español todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y a las Leyes (art. 9.1 C. E.)», por lo que «en principio cualquier acto parlamentario sin valor de Ley puede ser susceptible de control por el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo por una presunta vulneración de derechos fundamentales» (ATC de 27 de mayo de 1987), aunque se añadiera que «dicha presunta vulneración no puede basarse en el propio hecho de una posible infracción reglamentaria».

Por su parte, las SSTC 118/1988 y 161/1988 son más explícitas y terminantes al ratificar y consagrar la doctrina expuesta. Y así se dice en la primera que si bien no es posible instar, a través de la modalidad del recurso de amparo contemplada en el art. 42 de la LOTC, un control jurisdiccional pleno de la conformidad de los actos parlamentarios internos con la Constitución o la Ley (incluido el Reglamento de la Cámara), ello no quita para que en este tipo de proceso quepa determinar si tales actos han vulnerado los derechos y libertades incluidos en la Sección 1.ª del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, los cuales, según el apartado 1 del art. 53 de la misma, vinculan a todos los poderes públicos y, por consiguiente, también a las Asambleas legislativas, para cuya protección está abierta la vía del recurso de amparo (STC 90/1985). Quiere esto decir que la doctrina de los *interna corporis acta* sólo resulta de aplicación en la medida en que no exista lesión de tales derechos y

libertades, pues únicamente en cuanto vulnera un derecho fundamental y no por una simple infracción de las normas reglamentarias de las Cámaras son recurribles en amparo dichos actos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC (ATC de 11 de marzo de 1987). Así, si un acto parlamentario afecta a un derecho o libertad de los tutelables mediante el amparo constitucional, desborda la esfera de la inmunidad jurisdiccional inherente a los *interna corporis* y se convierte en un acto sometido, en lo tocante a ese extremo, al enjuiciamiento que corresponda a este Tribunal (ATC 12/1986). De idéntico modo se manifiesta, confirmando la doctrina evocada, la STC 161/1988 (fundamento jurídico 3.º).

Es, pues, hacedero y correcto, constitucionalmente, entrar en el examen del acto al que se reprocha la violación del derecho fundamental que se cita (art. 23 C. E.), para determinar si se da o no esa vulneración.

5. En principio, sin embargo, hay que precisar que el derecho fundamental que, eventualmente, habría sido conculcado no es -al menos, no directamente- el de participación en los asuntos públicos al que alude el apartado primero del art. 23, sino el que reconoce su segundo apartado, en cuanto, según la queja del recurso, se había impedido a los Diputados recurrentes el ejercicio de una facultad -la de enmienda- que, reglamentariamente prevista, se integra en el «status» del cargo público que desempeñan. E igualmente hay que añadir que el derecho que se consagra en ese precepto constitucional (art. 23.2) es un derecho de configuración legal, como indica ya el mismo artículo, con lo cual es claro que no se lesionaría tal norma si la exigencia de los requisitos establecidos con carácter general por las Leyes, se aplica según criterios razonables que excluyan toda idea de discriminación.

El proyecto del «Consell» de la Generalitat Valenciana que los recurrentes trataron de enmendar -referente a la modificación del art. 12.2 del Estatuto de Autonomía- se tramita en la Asamblea autonómica de acuerdo con lo establecido por el Reglamento para el procedimiento legislativo ordinario (art. 158.1 del Reglamento). Una vez que las Cortes Valencianas lo aprueben, pasaría a la Mesa del Congreso de los Diputados como expresión de la iniciativa legislativa de aquella Cámara, de conformidad con el art. 87.2 de la C. E. La aplicabilidad del art. 158.1 del Reglamento, y, por tanto, de las reglas del procedimiento legislativo común al Proyecto citado, se reconoce, asimismo, en el Acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas de 6 de septiembre de 1988 («Boletín Oficial de la Comunidad Valenciana» del 30), que ordena además su remisión a la Comisión de Coordinación, su publicación en el «Boletín de la Cámara» y la apertura del plazo de presentación de enmiendas por los Diputados y los Grupos Parlamentarios.

Pues bien, a los Grupos Parlamentarios, y sólo a ellos, otorga el Reglamento la facultad de presentar enmiendas a la totalidad proponiendo un texto completo alternativo al del proyecto (art. 105.3). Presentada una enmienda de esta clase, debe celebrarse un debate de totalidad en el Pleno. Según el art. 107.1 del Reglamento, en efecto, «el debate de totalidad de los proyectos de Ley en el Pleno procederá cuando se hubieren presentado, dentro del plazo reglamentario, enmiendas a la totalidad. El Presidente de la Comisión, en este caso, trasladará al Presidente de las Cortes las enmiendas a la totalidad que se hubieren presentado para su inclusión en el Orden del Día de la Sesión Plenaria en que hayan de debatirse».

Tres son, como antes se ha dicho, los requisitos de procedibilidad de estas enmiendas: que sean suscritas por un Grupo Parlamentario (y no únicamente por un Diputado o varios singularmente), que se presenten dentro del plazo reglamentario

(quince días: art. 105.1) y, desde luego, que versen sobre la materia a que se refiere el Proyecto de Ley que tratan de modificar. De cumplirse tales requisitos -el último de los cuales se deduce lógicamente del carácter «alternativo» de las propuestas-, el Presidente o la Mesa de la Comisión han de dar traslado al Presidente de la Asamblea de las enmiendas formuladas, sobre las que habrá de recaer el pronunciamiento del Pleno.

Según resulta de las actuaciones y alegaciones hechas, aparece que en el supuesto del recurso -denegación de la admisión a trámite de la enmienda- se cumplieron los dos primeros requisitos antes indicados, siendo el tercero -correlación entre proyecto y enmienda- el que se consideró por la Mesa de la Comisión que no concurría, y a ello explícitamente se refiere la motivación de la Resolución impugnada de 28 de noviembre de 1988: deber de la Mesa de «extremar su cuidado ... en la congruencia y adecuación del contenido de las enmiendas con el texto al que van dirigidas» y a la práctica parlamentaria, cuando de modificación de leyes se trata, de «circunscribir el procedimiento al texto presentado o, a lo sumo, a algún aspecto directamente relacionado con el texto». Es esta parte de la motivación del acuerdo, aun la más escueta, la más relevante para la solución del caso, en cuanto que la falta que se acusa, de existir, bastaría para ello.

En este sentido, respecto a la correlación entre proyecto y enmienda, el art. 105.3 del Reglamento de las Cortes Valencianas califica las enmiendas a la totalidad como «las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del Proyecto de Ley», requisito que indudablemente puede valorar la Mesa de las Cortes, conforme al art. 27.1 de su Reglamento: «Calificar ... los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos».

Pues bien, si se lee el escrito de «enmienda de totalidad» de los Diputados recurrentes, se observa en él que no se limita al precepto estatutario objeto del proyecto de reforma, exclusivamente el apartado 2 del art. 12 del Estatuto (que es el que establece el tope del 5 por 100 de votos para obtener escaños y que el proyecto pretendía reducir al 3 por 100), sino que extiende la enmienda a los arts. 12.1, 13, 14 (bis), 35, 47.4 y Disposición transitoria séptima de dicho Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, con lo que, como bien dicen el Fiscal y el Letrado Mayor de las Cortes Valencianas, se desvirtúa lo que es una auténtica enmienda y se convierte en el escrito en el que se contiene en otro proyecto de modificación del Estatuto de mucha mayor envergadura en cuanto se pretende modificar otros preceptos estatutarios que no son objeto del proyecto de Ley y, al tiempo, intentar con ello una iniciativa de reforma del Estatuto sin los requisitos de legitimación precisos para ello, establecidos en el art. 61.1 de dicho Estatuto autonómico.

Es evidente que la Mesa de las Cortes, al denegar la admisión del escrito de enmienda así formulado, se atuvo a las normas reglamentarias, que aplicó de modo razonable y sin desconocer ni vulnerar derecho fundamental alguno de los recurrentes, quienes, ellos sí, no se ajustaron a las reglas expuestas ni por ello podían exigir a la Mesa otro comportamiento, dado que, como antes se ha indicado, el derecho fundamental que alegan (ejercicio del cargo público) no cabe ejercitarlo sino dentro del cauce legal o reglamentario. No hecho así no pueden alegar fundamento alguno para obtener una sentencia estimatoria.

FALLO

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Desestimar el presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid a quince de febrero de mil novecientos noventa.-Francisco Tomás y Valiente.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Jesús Leguina Villa.-Luis López Guerra.-Vicente Gimeno Sendra.-Firmados y rubricados.