

AUTO núm. 118/1999, de 10 de mayo, recaído en recurso de amparo núm. 822/1998.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito, presentado en el Registro General de este Tribunal el día 26 de febrero de 1998, don Carlos de Zulueta Cebrián, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Francisco Javier Rodríguez Argüeso, Diputado de la Asamblea Regional de Cantabria y Portavoz del Grupo Parlamentario Popular, interpuso recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda, Comercio y Presupuesto, de 25 de noviembre de 1997, desestimatorio de la solicitud de reconsideración del Acuerdo de la Mesa de la Comisión, de 20 de noviembre de 1997, por el que se inadmitieron a trámite dos enmiendas al articulado de los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista al Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas.

2. De la demanda y de la documentación que a la misma se adjunta resultan los siguientes antecedentes fácticos:

a) La Mesa de la Asamblea Regional de Cantabria, en sesión de 4 de noviembre de 1997, acordó publicar en el «Boletín Oficial de la Cámara» el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, remitirlo a la Comisión de Economía, Hacienda, Comercio y Presupuesto para su tramitación y abrir el plazo de presentación de enmiendas.

b) Los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista, al amparo del art. 106 del Reglamento, presentaron dos enmiendas al articulado del Proyecto de Ley del siguiente tenor:

«Enmienda núm. 1

De Adición de un nuevo artículo.

Se añade una Disposición adicional octava a la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública de la Administración Regional de Cantabria, redactada en los siguientes términos:

No obstante lo dispuesto en el art. 20, el personal laboral fijo que se integre en la Administración de la Diputación Regional de Cantabria en virtud de Reales Decretos de traspaso de competencias, producidos con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, y cuyas funciones se correspondan con aquellas que en esa Administración están reservadas para su desempeño por funcionarios públicos, podrán ocupar transitoriamente y excepcionalmente los puestos de trabajo de la plantilla de funcionarios creados en las relaciones de puestos de trabajo para el ejercicio de las competencias transferidas, sin que esa situación otorgue derecho alguno para la adquisición de la condición de funcionario.

Justificación.

Es necesaria su inclusión».

«Enmienda núm. 2.

De adición de un nuevo artículo.

Añadir un apartado 3 al art. 2 y dos Disposiciones transitorias, octava y novena, a la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública de Cantabria, con la siguiente redacción:

Artículo 2.3.

En desarrollo de la presente Ley podrán dictarse las oportunas disposiciones reglamentarias para adecuar sus preceptos a las peculiaridades que presente el personal que realice funciones docentes, investigadoras o sanitarias.

Disposición transitoria octava

En tanto no se proceda al desarrollo normativo previsto en el apartado 3 del art. 2 de esta Ley, las sustituciones del personal al servicio de la Sanidad Local traspasado a la Comunidad Autónoma de Cantabria se regirán por lo dispuesto en el Decreto 2120/1971, de 13 de agosto, asumiendo el Director General de Sanidad y Consumo las competencias en esta materia. La resolución que se adopte se comunicará a la Dirección General de Función Pública.

El sustituto cesará en el desempeño de sus funciones una vez expirada la causa que motivó la sustitución o producida la vacante, procediéndose en este último caso a la cobertura de la plaza mediante el procedimiento regulado en el Decreto 95/1986, de 7 de noviembre.

Disposición transitoria novena

El personal docente no universitario que se traspase a la Comunidad Autónoma de Cantabria se regirá por la normativa estatal aplicable en tanto no se establezca su regulación específica en el marco de las competencias estatutariamente asumidas y de conformidad con la legislación básica del Estado.

Justificación.

Es necesaria su inclusión».

c) La Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda, Comercio y Presupuesto, en su sesión de 20 de noviembre de 1997, acordó no admitir a trámite el escrito presentado por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista, amparándose en la falta de congruencia del mismo con el Proyecto de Ley presentado por el Consejo de Gobierno.

d) Los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista presentaron solicitud de reconsideración contra el anterior Acuerdo, alegando que las enmiendas presentadas guardaban la necesaria congruencia con el Proyecto de Ley. Adujeron al respecto que en su Exposición de Motivos se señala expresamente que «en lo referente al personal al servicio de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria se modifican determinados preceptos de la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública dirigidos a salvar las dificultades interpretativas puestas de manifiesto en la aplicación de los mismos» (apartado III, párrafo primero), recogiendo en el articulado las referidas modificaciones. Pues bien, las enmiendas presentadas tienen por objeto

precisamente la modificación de la mencionada Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública, con la finalidad también de solventar determinados problemas de aplicación de la Ley en relación con el personal al servicio de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria ante el traspaso de personal a la Comunidad Autónoma. De modo que las enmiendas presentadas versan sobre la materia a la que se refiere el Proyecto de Ley que tratan de modificar.

e) La Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda, Comercio y Presupuesto, en su sesión de 25 de noviembre de 1997, acordó rechazar la solicitud de reconsideración, por entender improcedente la admisión a trámite de las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista al ser incongruentes en relación con el Proyecto de Ley que pretenden enmendar.

3. Frente a los Acuerdos de la Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda, Comercio y Presupuesto, se invoca en la demanda de amparo el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 C.E.), en cuanto impiden a los Diputados de los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista el ejercicio de la facultad de enmienda que les reconoce el Reglamento de la Cámara. Facultad que, con los requisitos que establece el art. 106 del Reglamento, forma parte del status de Diputado, cuyo ejercicio ha sido impedido por la Mesa de la Comisión mediante unos Acuerdos insuficientemente inmotivados, en los que únicamente se alega la falta de congruencia de las enmiendas presentadas con el Proyecto de Ley, sin concretar el criterio en virtud del cual dicho órgano aprecia tal incongruencia. La Mesa de la Comisión, se afirma en la demanda, se ha excedido del ámbito competencial que le corresponde, pues la función calificadora de los órganos de la Cámara respecto a las iniciativas parlamentarias ha sido delimitada por el Tribunal Constitucional en el sentido de que «La Mesa (...) limite sus facultades de calificación y admisión de las mismas al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos» (STC 124/1995, fundamento jurídico 3.º). Requisitos que en este supuesto se cumplían claramente, afectando las enmiendas a la misma materia que el Proyecto de Ley, aunque los preceptos que incorporaban a la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública no estaban previstos en el Proyecto de Ley.

Además, la Mesa de la Comisión ha utilizado un criterio selectivo de admisión, arbitrario y desigual, pues ha admitido a trámite una enmienda del Grupo Parlamentario de Izquierda Democrática Cántabra, de similar tenor a la enmienda núm. 1 de los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista, que añadía un nuevo precepto que tampoco estaba previsto en el Proyecto de Ley.

En consecuencia, se solicita de este Tribunal Constitucional que dicte Sentencia, previos los trámites oportunos, en la que se reconozca el derecho de los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista, y de los Diputados que los integran, a presentar enmiendas al Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas.

4. La Sección Segunda de este Tribunal Constitucional, por providencia de 8 de marzo de 1999, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que formularan alegaciones, con las aportaciones documentales que estimaran procedentes en relación con la posible carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c) LOTC].

5. La representación procesal del demandante de amparo evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado con fecha 8 de abril de 1999, en el que solicitó la admisión a trámite del recurso de amparo.

Sin entrar en este momento en la valoración de la congruencia o incongruencia de las enmiendas presentadas con el texto del Proyecto de Ley, extremo suficientemente razonado en el escrito inicial de demanda, considera que ésta no carece de contenido constitucional por razón de que la no admisión a trámite de dichas enmiendas ha supuesto para los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista un trato discriminatorio, así como por no poner de manifiesto la Mesa de la Comisión los motivos de este trato. Al menos en este punto concreto, la decisión de la Mesa de inadmitir a trámite aquellas enmiendas y, por el contrario, admitir la enmienda núm. 2 del Grupo Parlamentario de Izquierda Democrática Cantabria vulnera el principio de igualdad que debe regir en el ejercicio de las funciones parlamentarias ex art. 23.2 C.E., pues de este precepto constitucional deriva la exigencia de que ha de aplicarse el mismo criterio selectivo a todas las enmiendas de idéntica naturaleza presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios, no pudiendo resultar el mencionado criterio, como acontece en este caso, arbitrario, desigual y, por tanto, lesivo del citado derecho fundamental. Como consta en las actuaciones, el contenido de la enmienda núm. 2 del Grupo Parlamentario de Izquierda Democrática Cantabria no difiere, en cuanto a su alcance y repercusión modificatoria, de las presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista y no admitidas a trámite por la Mesa de la Comisión.

6. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones con fecha 15 de abril de 1999, en el que interesó la admisión a trámite de la demanda de amparo al considerar que no concurría la causa de inadmisión de carecer manifiestamente de contenido constitucional [art. 50.1 c) LOTC].

La aprobación de las Leyes argumenta el Ministerio Fiscal es la competencia principal de la Asamblea Regional de Cantabria y en el procedimiento legislativo se prevé la presentación de enmiendas por parte de los Diputados y de los Grupos Parlamentarios, pudiendo las enmiendas al articulado ser de supresión, modificación o adición (art. 106.4 Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria). De modo que la facultad de presentar enmiendas al articulado de los Proyectos de Ley forma parte del *ius in officium* de los Diputados y, en consecuencia, integra una de las

actividades propias de los mismos amparada por el art. 23.2 C.E. (STC 218/1991). De otra parte, aunque el citado Reglamento Parlamentario no regula expresamente las competencias de calificación y admisión de las Mesas de las Comisiones, no parece existir obstáculo alguno para admitir que las mismas han de ser *mutatis mutandi* las que ostenta la Mesa de la Asamblea y, en concreto, la de «calificar con arreglo al Reglamento los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos». En este sentido, este Tribunal Constitucional ha declarado en la reciente STC 38/1999 de 22 de marzo, respecto a las competencias de las Mesas de las Cámaras de controlar la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, que: «Así pues, a la Mesa le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico (...) verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa (STC 205/1990), esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria. En cualquier caso, dicho examen no debe suplantar las funciones que le corresponden a la Asamblea legislativa y que gozan de relevancia constitucional cuando consisten, precisamente, en ejercer la función legislativa por los representantes de los ciudadanos, máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático» (fundamento jurídico 3.º).

Doctrina constitucional que entiende plenamente aplicable al presente supuesto, aunque en éste, a diferencia del que fue objeto de la citada Sentencia, no se trata de la Mesa de la Cámara, sino de la de una Comisión, así como tampoco de la presentación de una iniciativa legislativa, sino de enmiendas a un Proyecto de Ley.

Por su parte, el Fiscal, ante el Tribunal Constitucional, considera, en primer lugar, que los Acuerdos impugnados se limitan a declarar que las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista no son congruentes con el Proyecto de Ley sin ofrecer el menor razonamiento al respecto, impidiendo de esta forma el debate sobre dichas enmiendas sin ninguna justificación, lo que supone una clara afectación del derecho al ejercicio de cargos públicos.

En segundo lugar, desde la perspectiva del principio de igualdad integrado en el art. 23.2 C.E. resultan también lesivos del derecho fundamental que se recoge en el citado precepto constitucional, ya que la Mesa de la Comisión, en la misma resolución, admitió a trámite una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Democrática Cantabria, cuyo objeto era idéntico a una de las presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista, de modo que la no admisión al menos de esta última enmienda no ofrece el carácter de incongruencia denunciado por la Mesa en sus Acuerdos. El principio de igualdad en el ámbito del art. 23.2 C.E. exige que frente a enmiendas con el mismo objeto se produzca idéntico tratamiento procedimental o que se justifique qué diferencias determinan que una de ellas sea congruente con el Proyecto de Ley y la otra no. Incongruencia, además, en la que no incurren las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista, pues si el Proyecto de Ley tenía, entre otros objetos,

la reforma de determinados preceptos de la Ley de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública de la Administración de la Diputación Regional para «salvar las dificultades de interpretación puestas de manifiesto en la aplicación de los mismos» y las enmiendas al articulado pueden ser de adición, cabe observar que aquellas enmiendas cumplen con lo establecido en el art. 106.4 del Reglamento de la Asamblea y se refieren a determinados regímenes transitorios del personal laboral fijo y de sustituciones.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La demanda de amparo se dirige contra el Acuerdo de la Mesa de la Comisión de Hacienda, Economía, Comercio y Presupuesto de la Asamblea Regional de Cantabria por el que se inadmitieron a trámite dos enmiendas al articulado presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista al Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas por ser incongruentes con el texto que pretendían enmendar, confirmado por posterior Acuerdo de la Mesa de la Comisión por el que se rechazó la solicitud de reconsideración. El Diputado recurrente en amparo, Portavoz de uno de los Grupos Parlamentarios enmendantes, entiende que los citados Acuerdos vulneran el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 C.E.), en cuanto han impedido al Grupo Parlamentario Popular y a los Diputados que lo integran el ejercicio de la facultad de enmienda que les reconoce el Reglamento de la Cámara (art. 106), la cual forma parte del status del cargo público que desempeñan.

2. Reiteradamente tiene declarado este Tribunal Constitucional que «el derecho fundamental del art. 23.2 es un derecho de configuración legal, como inequívocamente se expresa en el texto de este precepto, función de configuración en la que participan los Reglamentos Parlamentarios a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan, de tal suerte que, una vez conferidos aquéllos por las normas reglamentarias, pasan a formar parte del estatuto propio del cargo parlamentario y sus pretendidas transgresiones pueden ser defendidas ante este Tribunal, al amparo del art. 23.2 y en cuanto contenido del *ius in officium* que (se considera) ilegítimamente constreñido» (SSTC 161/1988, fundamento jurídico 4.º; 181/1989, fundamento jurídico 4.º; 36/1990, fundamento jurídico 2.º; 205/1990, fundamento jurídico 5.º). Sin embargo, como se ha señalado en la STC 38/1999, no cualquier acto de los órganos parlamentarios que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa, y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, o de control de la acción de Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2 C.E. si los propios órganos de las

Asambleas Legislativas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes (fundamento jurídico 2.º).

En el caso que nos ocupa, aquel estatuto viene delimitado por el art. 106 del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, en cuyo apartado primero se reconoce a los Diputados y Grupos Parlamentarios la facultad de presentar enmiendas a los Proyectos de Ley mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión en el plazo de diez días desde su publicación con la firma del portavoz del Grupo Parlamentario al que pertenezca el Diputado, o de la persona que lo sustituya, a los meros efectos de conocimiento. Tras distinguir entre enmiendas a la totalidad y al articulado (art. 106.2), define las primeras, que sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios, como aquellas que «versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del Proyecto de Ley y postulen la devolución de aquél al Consejo de Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del Proyecto» (art. 106.3). Por su parte, las enmiendas al articulado pueden ser de supresión, modificación o adición, requiriéndose en los dos últimos supuestos que la enmienda contenga el texto concreto que se propone (art. 106.4).

A partir del marco reglamentario descrito, no cabe duda alguna de que la facultad de presentar enmiendas al articulado de los Proyectos de Ley corresponde, con los requisitos reglamentariamente establecidos, a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados que en los mismos se integran y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función legislativa y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante [STC 38/1990, fundamento jurídico 3.º a)].

3. Con cita de la doctrina sentada en la STC 124/1995, sostiene el recurrente en amparo que los Acuerdos impugnados exceden del ámbito competencial de la Mesa de la Comisión de Hacienda, Economía, Comercio y Presupuesto, pues la función calificadora de los órganos de la Cámara, en orden a los escritos y documentos de índole parlamentaria, ha sido circunscrita por el Tribunal Constitucional en aquella Sentencia «al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos». En este sentido, afirma que las enmiendas al articulado presentadas cumplían perfectamente los requisitos formales que requiere el Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, consistentes en que el escrito de presentación de enmiendas se dirija a la Mesa de la Comisión con la firma del portavoz del Grupo Parlamentario; que se presente en el plazo de diez días a contar desde la publicación del Proyecto de Ley; y, en fin, que contenga el texto concreto que se proponga si se trata de enmiendas al articulado de modificación o adición. Asimismo, el Ministerio Fiscal, en el trámite de alegaciones del art. 50.3 LOTC, considera plenamente aplicable al presente supuesto la doctrina constitucional sentada en la STC 38/1999

sobre el alcance del juicio de admisibilidad de las Mesas de las Cámaras en los supuestos de iniciativas legislativas de origen parlamentario.

Sin embargo, no es trasladable sin más, y con el alcance que se le confiere, la doctrina de las SSTC 124/1995 y 38/1999 al presente supuesto, dadas las diferencias existentes entre éste y los que fueron objeto de aquellas Sentencias. En primer lugar, porque en el supuesto de la STC 124/1995 por expresa previsión reglamentaria, inexistente en el Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, resultan caracterizadas las facultades que ostenta la Mesa de la correspondiente Cámara en orden a la admisión a trámite de escritos y documentos de índole parlamentaria como un «control de estricta legalidad formal», limitándose a verificar si el escrito o documento en cuestión reúne los requisitos reglamentarios (art. 31.3 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia). No obstante, pese a aquella previsión reglamentaria, este Tribunal Constitucional manifestó que, sin embargo, en ocasiones la constatación por la Mesa de la Cámara del cumplimiento de los requisitos reglamentarios requiere de una previa calificación del documento presentado, para lo que resulta imprescindible el examen material de sus contenidos. Así, recordando lo ya declarado en la STC 95/1994, enunció a título de ejemplo el hecho de que las preguntas y las interpelaciones son instrumentos de control parlamentario que se diferencian entre sí por su contenido, lo que explica que corresponda a la Mesa de la Cámara determinar su calificación en cada caso, la cual sólo puede llevarse a cabo analizando su contenido material por ser éste determinante (fundamento jurídico 2.º).

En esta misma línea, no se ha excluido que en determinados supuestos mociones, interpelaciones o iniciativas legislativas de origen popular el Reglamento Parlamentario pueda permitir o, en su caso, establecer incluso que la Mesa extienda el examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de los requisitos formales, siempre que los escritos o documentos parlamentarios presentados vengán justamente limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento Parlamentario pertinente [STC 38/1999, fundamento jurídico 3.º b)].

En segundo lugar, no es sin más trasladable la doctrina constitucional que invocan el demandante de amparo y el Ministerio Fiscal, por la distinta índole de la iniciativa parlamentaria respecto a la cual se ejercen por un órgano intraparlamentario las facultades de calificación y de admisión en el presente supuesto y en los que fueron objeto de las SSTC 124/1995 y 38/1999. En estas dos últimas se trataba, en ambos casos, de una proposición de Ley de origen parlamentario de cuya doble naturaleza, como instrumento para poner en marcha el procedimiento legislativo, pero, también, como vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos políticos tengan que tomar expresa posición sobre la oportunidad de regular mediante Ley una determinada materia, se deriva la exigencia de que la Mesa de la Cámara, en tanto que órgano de administración y Gobierno interior, limite sus facultades de calificación y admisión de las mismas

al exclusivo examen de los requisitos formales reglamentariamente exigidos. De lo contrario, «no sólo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere» (STC 124/1995, fundamento jurídico 3.º).

Así pues, en tales supuestos, la Mesa debe interpretar y aplicar restrictivamente sus facultades de admisión y calificación para no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una determinada materia mediante el recurso a la iniciativa legislativa, ya que si no fuese así «dejaría de obrar como un órgano de Gobierno de la Cámara, ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica de la iniciativa, para mutarse en un órgano netamente político, impidiendo, además, que la iniciativa promovida por las minorías parlamentarias se sometiera al debate público en la Cámara» [STC 38/1999, fundamento jurídico 3.º b)].

4. Descendiendo al supuesto concreto que nos ocupa, en lo que respecta a las enmiendas a los Proyectos o Propositiones de Ley, este Tribunal Constitucional, en relación con las enmiendas de totalidad de texto alternativo a un Proyecto de Ley, ha tenido ocasión de señalar como necesaria condición de procedibilidad de las mismas, además de satisfacer los requisitos formales reglamentariamente previstos, que versen sobre la materia a que se refiere al Proyecto de Ley que tratan de modificar, la cual infiere del carácter alternativo de la propuesta y cuya concurrencia indudablemente corresponde valorar al órgano parlamentario competente para decidir sobre su calificación y admisión. En el caso examinado, el Tribunal Constitucional consideró, de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, que el órgano parlamentario había aplicado de un modo razonable las normas reglamentarias, ya que la enmienda a la totalidad con texto alternativo presentada no se limitaba al precepto estatutario objeto del Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía, sino que se extendía a otros preceptos distintos, con lo que «se desvirtúa lo que es una auténtica enmienda y se convierte el escrito en el que se contiene en otro proyecto de modificación de otros preceptos estatutarios que no son objeto del Proyecto de Ley» STC 23/1990, fundamento jurídico 5.º). Esta correlación material entre la enmienda y el texto enmendado como condición de procedibilidad es inherente al carácter subsidiario o incidental, por su propia naturaleza, de toda enmienda respecto al texto enmendado.

Sin embargo, como se desprende también de la doctrina constitucional reseñada en relación con las enmiendas a la totalidad con texto alternativo, para cumplir aquel requisito no es suficiente una genérica correlación material entre la enmienda y el texto enmendado, no bastando que se

inscriban en el mismo sector material, sino que es necesario que verse sobre el mismo objeto que el del texto enmendado, lo que no es sino consecuencia de que la enmienda a la totalidad propone un texto alternativo, pero no un objeto alternativo. Ha de existir, pues, entre la enmienda y el texto enmendado una necesaria conexión material o, en otras palabras, como viene caracterizando la doctrina aquel requisito, una relación de homogeneidad, que no de identidad, de objeto.

Esta conexión u homogeneidad de objeto con el texto enmendado resulta también exigible a las enmiendas parciales o al articulado, las cuales han de ser además congruentes con aquél, en cuanto que, superado por un Proyecto de Ley el debate de totalidad o por una Proposición de Ley el debate de toma en consideración, la iniciativa es aceptada por la Cámara como objeto de deliberación y su oportunidad, principios y espíritu no pueden ser cuestionados o alterados por las enmiendas al articulado, los cuales únicamente pueden cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un Proyecto de Ley se trata o en el debate de toma en consideración, en el caso de las Proposiciones de Ley, como así resulta, por otra parte, de las previsiones del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria (arts. 106.3 y 116.4 y 5, respectivamente). En la línea expuesta, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la instrumentalización de las enmiendas al articulado como enmiendas a la totalidad, declarando que no se puede pretender mediante la presentación de aquéllas articular una enmienda a la totalidad con texto alternativo, «ignorando con ello que la superación de una proposición del debate de toma en consideración supone ya la realización de ese trámite parlamentario, que no puede en consecuencia ser reabierto» (ATC 275/1993).

5. A la luz de la doctrina constitucional expuesta, hemos pues de examinar si la decisión de la Mesa de la Comisión de Hacienda, Economía, Comercio y Presupuesto de inadmitir las enmiendas parciales presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista al Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas ha impedido o restringido indebidamente al Grupo Parlamentario Popular y a los Diputados que lo componen el ejercicio de una facultad, en este caso la de enmienda, que, reglamentariamente prevista, se integra en el estatuto del cargo público que desempeñan.

Se alega en la demanda de amparo, en primer término, que se trata de un acuerdo insuficientemente motivado, en el que únicamente se esgrime la falta de congruencia de las enmiendas presentadas con el Proyecto de Ley sin concretar el criterio para apreciar dicha falta de congruencia. Sin perjuicio en este extremo de insistir, una vez más, en el deber de los órganos parlamentarios de motivar suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (STC 38/1999, fundamento jurídico 2.º, por todas) no puede prosperar en el presente supuesto la queja del recurrente en amparo, pues,

pese al extremado laconismo de la decisión impugnada, tal circunstancia en modo alguno le ha impedido conocer las razones de dicha decisión, como lo revelan, por lo demás, las afirmaciones que se efectúan en la demanda de amparo sobre el hecho de que las enmiendas presentadas no afectaban aparentemente de forma directa al Proyecto de Ley y que los concretos preceptos de la Ley de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública de la Administración, de la Diputación Regional que se pretendían modificar con aquellas enmiendas no se encontraban afectados por el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas.

De otra parte, aunque ninguna argumentación se aduce al respecto en la demanda de amparo, en forma alguna puede considerarse irrazonada o atentatoria a los derechos fundamentales la decisión de la Mesa de la Comisión de inadmitir las referidas enmiendas por estimarlas carentes de homogeneidad y congruencia con el Proyecto de Ley. Si bien es cierto, como se afirma en la demanda de amparo, que con aquellas enmiendas se pretendían modificar algunos preceptos de la Ley de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, no lo es menos, sin embargo, no sólo que aquéllas afectaban a preceptos distintos de la mencionada Ley objeto del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, sino también, además, que no presentaban la necesaria correlación o conexión con la concreta materia objeto de regulación por los preceptos de la Ley de la Función Pública que se pretendían reformar mediante el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, sin que además se esgrimiese en la motivación de las enmiendas razonamiento alguno que permita al menos vislumbrar su conexión con la finalidad de dicho Proyecto de Ley, que no era otra, como se señalaba en la Exposición de Motivos, que la de «contribuir a la mejor y más efectiva consecución de los objetivos que se contienen en la Ley de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1998».

En efecto, para la consecución de la finalidad transcrita se contemplaban en el Proyecto de Ley un conjunto de medidas referidas a distintos campos en el que se desenvuelve la actividad de la Diputación Regional de Cantabria, entre ellos, a los efectos que a esta demanda de amparo interesa, el del personal a su servicio. Cinco eran las previsiones recogidas al respecto en el Proyecto de Ley. La primera, referida a la integración del personal funcionario que ocupase puestos de trabajo de carácter laboral, para lo que se crean las correspondientes escalas y se da nueva redacción a la disposición transitoria quinta de la Ley 4/1993, de 10 de marzo, en la que se regula el procedimiento de integración (arts. 29 y 30). La segunda, relativa a la percepción, tras su incorporación al servicio activo, del complemento de destino correspondiente a su grado personal por los funcionarios de carrera que hubieren desempeñado altos cargos en otras Administraciones Públicas, para lo que se adicionaba un nuevo párrafo al art. 34.1 de la Ley de Cantabria 5/1991, de 27 de marzo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1991 (art. 31). La tercera y cuarta, atinentes a la situación administrativa de los funcionarios de la Administración

Regional que cooperen o presten asistencia técnica mediante comisión de servicios en otras Administraciones Públicas, reconociéndoles el derecho a la reserva de su puesto de trabajo, para lo que se modifican, respectivamente, los apartados 1 y 2 del art. 33 de la Ley de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo (arts. 32 y 33). Y, finalmente, se preveía la creación del Cuerpo de Agentes de Seguridad, estableciendo el procedimiento a seguir para la funcionarización de los actuales Vigilantes de Seguridad (art. 34).

Las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista (transcritas en los antecedentes de este Auto), por su parte, ni afectaban a los preceptos objeto de reforma del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, ni a la concreta materia objeto de regulación por cada uno de ellos. Con la enmienda núm. 1 se pretendía la adición de una nueva Disposición adicional a la Ley de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, referida, como supuesto excepcional a la previsión legal sobre cobertura de puestos de trabajo (art. 20 Ley 4/1993, de 10 de marzo), al personal laboral fijo que se integrase en la Administración Regional en virtud de los Reales Decretos de traspaso de competencias con posterioridad a la entrada en vigor del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas y que desempeñen funciones reservadas a los funcionarios públicos, estableciéndose al respecto que pudieran ocupar transitoria y excepcionalmente puestos de trabajo de la plantilla de funcionarios. El objeto de la enmienda núm. 2 era, de un lado, el de incorporar un nuevo apartado al art. 2 de la Ley 4/1993, de 10 de marzo, en el que se regula su ámbito de aplicación, autorizando a dictar las oportunas disposiciones reglamentarias para adecuar sus preceptos a las peculiaridades que presente el personal que realice funciones docentes, investigadoras o sanitarias, adicionando, de otro lado, dos nuevas disposiciones transitorias referidas, respectivamente, a la normativa por la que habrían de regirse las sustituciones del personal al servicio de la Sanidad Local y el personal docente no universitario que se traspasase a la Comunidad Autónoma.

Así pues, a la vista de los preceptos objeto del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, así como de la finalidad con el mismo perseguida explicitada en su Exposición de Motivos, de una parte, y el texto de las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista, de otra, no cabe tildar de irrazonada, por las razones expuestas, la decisión de inadmisión de la Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda, Comercio y Presupuesto por estimar incongruentes las enmiendas presentadas con el texto del Proyecto de Ley.

6. Por último, se aduce en la demanda de amparo que la Mesa de la Comisión ha utilizado un criterio de admisión arbitrario y desigual, pues admitió a trámite la enmienda núm. 2 del Grupo Parlamentario Izquierda Democrática Cántabra, la cual, de aplicar el criterio empleado respecto a las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista, adolecería de la misma falta de congruencia con el texto del Proyecto de Ley.

El derecho reconocido en el art. 23.2 C.E., como ya hemos tenido ocasión de señalar con anterioridad, es un derecho de configuración legal, como indica el mismo precepto constitucional, 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» (STC 23/1990, fundamento jurídico 5.º). Ahora bien, adoptado un criterio en uno y otro sentido, «es exigencia del art. 23.2 C.E. que el mismo se aplique por igual a todas las enmiendas (...) presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios, sin establecerse un criterio selectivo de admisión que resulte arbitrario, desigual y, por tanto, lesivo del derecho que la Constitución garantiza a los cargos públicos para un ejercicio de sus funciones en condiciones de igualdad» (STC 118/1995, fundamento jurídico 4.º).

En el presente supuesto, el juicio de igualdad que propone la parte recurrente afectaría únicamente a una de las dos enmiendas presentadas y no admitidas a trámite, en concreto a la enmienda núm. 1 de los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista. Sin embargo, pese a las coincidencias que es posible apreciar entre esta enmienda y la enmienda núm. 2 del Grupo Parlamentario de Izquierda Democrática Cantabria, la cual fue admitida a trámite y, posteriormente, rechazada en la tramitación del Proyecto de Ley, el distinto contenido de una y otra, en cuanto la de los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista estaba referida al personal laboral fijo que en un futuro pudiera integrarse en la Administración Regional como consecuencia de los Decretos de transferencias, en tanto que la del Grupo Parlamentario de Izquierda Democrática Cantabria tenía por objeto el personal ya integrado en la Administración Regional desde la entrada en vigor de la Ley 4/1993, de 10 de marzo, impide apreciar la identidad que entre una y otra se afirma existente en la demanda de amparo, así como, en razón de su distinto horizonte temporal, su igual repercusión sobre la consecución de los objetivos que se contenían en la Ley de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1998, que era la finalidad perseguida por el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, por lo que ha de decaer, en consecuencia, la queja de la parte recurrente en amparo de que la Mesa de la Comisión ha empleado un criterio selectivo de admisión de las enmiendas arbitrario y desigual.

FALLO:

Por todo lo expuesto, la Sección acuerda la inadmisión de la demanda de amparo, por carecer manifiestamente de contenido constitucional [art. 50.1 c) LOTC], y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a diez de mayo de mil novecientos noventa y nueve.