

STC 27/2000 (31-1-2000)

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pedro Cruz Villalón, presidente; don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla y doña María Emilia Casas Baamonde, magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 35/1998, promovido por don Javier M. L., doña Catalina G. M., don José Luis A. D.-P., don Juan Manuel D. L. y don Julián O. B., representados por la procuradora de los Tribunales doña Rosina M. A., asistida de la letrada doña Julia M. L., contra la decisión de la Mesa del Parlamento Vasco de 8 de octubre de 1997, de no admitir a trámite las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida/Ezker Batua/Berdeak, al que pertenecen los recurrentes, al proyecto de ley de adaptación de metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable a los ejercicios 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001. Han comparecido el letrado mayor del Parlamento Vasco y el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Fernando Garrido Falla, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 5 de enero de 1998, la procuradora de los Tribunales doña Rosina M. A., en nombre y representación de don Javier M. L. y los otros cuatro parlamentarios pertenecientes al Grupo Parlamentario de Izquierda Unida del Parlamento Vasco que se relacionan en el encabezamiento, interpone recurso de amparo, de conformidad con el art. 42 LOTC, contra la decisión de la Mesa del Parlamento Vasco, de fecha 8 de octubre de 1997, de no admitir a trámite las enmiendas presentadas por el referido Grupo Parlamentario al Proyecto de Ley de adaptación de metodología de determinación de las aportaciones de las

Diputaciones Forales a los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable a los ejercicios 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.

2. Los hechos relevantes para el examen de la pretensión de amparo son los que a continuación se expresan:

a) El «Boletín Oficial del Parlamento Vasco» publicó con fecha 19 de septiembre de 1997 el Proyecto de Ley de «Adaptación de metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable a los ejercicios 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001», cuya tramitación parlamentaria, de conformidad con lo dispuesto en el art. 29.1, párrafo 1, de la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos (en lo sucesivo LTH) y de las normas de procedimiento establecidas en desarrollo de dicho precepto, aprobadas por la Mesa y Junta de Portavoces del Parlamento Vasco de 24 de octubre de 1984 (publicadas en el Boletín Oficial de dicho Parlamento con fecha 8 de noviembre de 1984), establecía un plazo de diez días inmediatamente siguientes para que los distintos Grupos Parlamentarios presentaran ante la Mesa sus escritos de alegaciones, y posteriormente, transcurrido dicho plazo y convocado reglamentariamente el Pleno, tras la presentación del proyecto por el Gobierno Vasco, se abriría un turno de intervenciones orales de los diferentes Grupos Parlamentarios sin que pudieran tramitarse enmiendas de ninguna clase, lo que significaba que, o bien, el proyecto era aprobado en su integridad por el Pleno del Parlamento, sin admitir modificaciones, por vía de enmiendas, a su articulado, o bien, en caso de rechazo, sería devuelto al Gobierno en la forma preceptuada por el propio art. 29.1 LTH.

b) Con fecha 30 de septiembre de 1997 el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida/Ezker Batua/Berdeak presentó un escrito formulando diversas enmiendas al articulado del citado Proyecto de Ley ante la Mesa del Parlamento Vasco, apoyándose, para ello, en el art. 102 del Reglamento del propio Parlamento, que permite, con carácter general, la presentación de enmiendas a los Proyectos de Ley presentados en el Parlamento, en un plazo de quince días contados a partir del siguiente al de la publicación de aquéllos en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco.

c) La Mesa del Parlamento Vasco, mediante Acuerdo adoptado el día 8 de octubre de 1997, tomó la decisión de no admitir a trámite las enmiendas presentadas al articulado del Proyecto de Ley citado por no ajustarse al procedimiento especial anteriormente descrito.

d) Posteriormente, el Parlamento Vasco aprobó en el Pleno celebrado el día 10 de octubre siguiente el citado Proyecto, que fue finalmente publicado el día 17 de octubre de 1997 en el «Boletín Oficial del Parlamento Vasco», como Ley 14/1997, de 10 de octubre.

3. Fundan los recurrentes, en su propio nombre como parlamentarios vascos y en el del Grupo de Izquierda Unida/Ezker Batua/Berdeak en el Parlamento Vasco al que pertenecen, su demanda de amparo en la vulneración de sus derechos fundamentales a acceder a cargo público, de conformidad con lo establecido en el art. 23.2 CE, al que asocian, también, el derecho a participar directamente en dichos

asuntos públicos y a ejercitarlo sin perturbaciones ilegítimas, reconocido por el art. 23.1 CE.

En concreto, el eje central de su demanda gira en torno a la decisión adoptada por la Mesa del Parlamento Vasco de no admitir a trámite las enmiendas que el citado Grupo presentó a un proyecto de ley que regula las aportaciones de los tres territorios históricos a la Hacienda General del País Vasco, en base a una norma legal, concretada en los arts. 22.8 y 29.1.1 LTH que, en clara contraposición a lo establecido por el art. 102 del Reglamento del Parlamento Vasco -en opinión de los recurrentes- establece un procedimiento excepcional al ordinario de tramitación de todos los Proyectos de Ley, lo que les ha privado de poder desarrollar el mandato legislativo que a aquéllos les fue atribuido en las urnas por su electorado, al haberles sido impedida la presentación de enmiendas al citado proyecto de ley.

Por ello, interesan asimismo de este Tribunal que, en caso de estimar correcto el proceder de la Mesa por ajustarse a lo dispuesto en el art. 29.1 LTH, entonces que considere el presente amparo como un amparo frente a leyes y, tras el otorgamiento del mismo, eleve cuestión de inconstitucionalidad ante el Pleno del Tribunal, declarando la inconstitucionalidad del citado art. 29.1 LTH, no ya por invadir un ámbito constitucional y estatutariamente reservado al reglamento de la Cámara, sino también, por hacerlo de manera limitativa del «ius in officium», pues al privárseles de su derecho de enmienda se cercena toda participación de los parlamentarios en la elaboración de la ley que es, precisamente, su principal cometido como miembros del Parlamento Vasco.

4. Por Providencia de 22 de febrero de 1999, la Sección Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite del presente recurso de amparo y, en virtud de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir al Parlamento Vasco para que remitiese testimonio del Acuerdo adoptado por la Mesa el 8 de octubre de 1997, en virtud del cual, por aplicación de las normas de procedimiento aprobadas por la Presidencia del Parlamento Vasco con apoyo en el art. 29.1 LTH no se admitieron a trámite las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida al Proyecto de Ley antes citado.

5. Por Providencia de 12 de abril de 1999, la Sección Primera de este Tribunal tuvo por recibidas las actuaciones remitidas por el Parlamento Vasco y por personado y parte al letrado mayor del Parlamento Vasco, en nombre y representación de dicha Institución. En la misma Providencia acordó, de conformidad con el art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones por plazo común de veinte días a los solicitantes de amparo, al Ministerio Fiscal y al letrado mayor del Parlamento Vasco.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de abril de 1999 los recurrentes se ratificaron íntegramente en los argumentos esgrimidos en la demanda de amparo.

7. El letrado mayor del Parlamento Vasco, mediante escrito presentado el 23 de abril de 1999 formuló alegaciones, solicitando la denegación del amparo.

En primer lugar, argumenta el letrado mayor que el Grupo Parlamentario Izquierda Unida no solicitó de la Mesa, como previene el art. 23.2 del Reglamento del Parlamento Vasco, la reconsideración de su Acuerdo de 8 de octubre de 1997, presentando directamente el recurso de amparo sin haber agotado previamente esta vía parlamentaria, y contraviniendo así lo dispuesto en el art. 42 LOTC, que exige la firmeza de la decisión parlamentaria para ser recurrida en amparo. En consecuencia, la demanda incurre en la causa de inadmisibilidad del art. 50.1 a) LOTC, en relación con el citado art. 42 LOTC, lo que debe conducir a la desestimación del recurso de amparo, sin entrar en el fondo del mismo.

En cuanto al fondo del asunto, el letrado mayor del Parlamento Vasco estima que el recurso de amparo encierra en realidad el cuestionamiento de la constitucionalidad de los arts. 22.8 y 29.1 LTH, a fin de que este Tribunal se plantee la «autocuestión de constitucionalidad», conforme al art. 35.2 LOTC, pretensión que resulta insostenible, porque este asunto ya ha sido abordado y resuelto por el Tribunal Constitucional en STC 76/1988, de 26 de abril, en el sentido de declarar la constitucionalidad de los preceptos citados.

A juicio del letrado mayor del Parlamento Vasco, no existe la violación del art. 23 CE que denuncian los recurrentes, pues la naturaleza paccionada de las leyes que establecen las aportaciones de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco, o, en su caso, las que fijan la metodología para su determinación por períodos plurianuales justifica su aprobación por el procedimiento de lectura única, sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase, como expresamente establecen los arts. 22.8 y 29.1 LTH, cuyo fundamento descansa en el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco [art. 42 a)], habiéndose reconocido por el Tribunal Constitucional, en la citada STC 76/1988, que las limitaciones que impone este sistema al derecho de los parlamentarios de presentar enmiendas derivan en último término de la garantía institucional de la foralidad.

8. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 18 de mayo de 1999. Comienza el Fiscal por señalar que, de conformidad con reiterada doctrina de este Tribunal, no es posible a través del cauce de art. 42 LOTC la impugnación directa de disposiciones generales con valor de ley, sino exclusivamente de aquellos actos adoptados por el Parlamento en aplicación de una disposición legal. En consecuencia, y como así lo reconocen los propios recurrentes de amparo, no procede en el presente proceso el análisis en abstracto de los preceptos de la LTH, que se cuestionan, sino que, en todo caso, y como determina el art. 55.2 LOTC, será el Tribunal Constitucional, al resolver el presente recurso de amparo, el que, de estimarlo por reputar contrario y lesivo a derechos fundamentales el precepto legal sobre el que se apoyó el acto impugnado, eleve la cuestión al Pleno para su decisión final sobre la conformidad o disconformidad del mismo con la Constitución. En consecuencia, los límites del recurso deben circunscribirse a analizar si la decisión adoptada por la Mesa del Parlamento Vasco de no admitir a trámite el escrito de proposición de enmiendas al Proyecto de Ley de referencia, formuladas por el Grupo Parlamentario ahora recurrente, ha vulnerado su derecho a participar en las funciones públicas parlamentarias, en cuanto representación que ostentan de la soberanía popular ejercitada a través de las urnas. A juicio del Ministerio Fiscal, partiendo de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional sobre los derechos fundamentales consagrados en el art. 23 CE en relación con los amparos deducidos por representantes

parlamentarios, se llega a la conclusión de que no se ha producido en el presente caso la vulneración de tales derechos que denuncian los recurrentes.

En efecto, la decisión adoptada por la Mesa del Parlamento Vasco fue razonada conforme al procedimiento de elaboración legislativa previamente establecido en una ley y, por tanto, ni fue arbitraria ni tampoco irrazonable. Por otra parte, con la inadmisión a trámite de sus enmiendas no se privó al Grupo parlamentario que representan los parlamentarios recurrentes de articular los mecanismos de iniciativa que el propio procedimiento legislativo les deparaba, pues pudieron alegar por escrito lo que hubieren tenido por conveniente, formular en el Pleno y por vía oral sus particulares pareceres sobre el articulado del proyecto de ley presentado y, finalmente, votarlo en el sentido que hubieren estimado más acorde con su opción política. No se les privó, en consecuencia, de participar en la importante tarea legislativa conferida, sino, simplemente, el cauce procedimental para actuarla fue distinto al del procedimiento ordinario o general.

Por todo ello, el Ministerio Fiscal concluye interesando la denegación del amparo.

9. Por Providencia de 10 de diciembre de 1999, se señaló el siguiente día 13 para la deliberación de la presente Sentencia, trámite que ha finalizado en el día de la fecha.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso de amparo se dirige contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 8 de octubre de 1997, de no admitir a trámite las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida/Ezker Batua/Berdeak, al Proyecto de Ley de adaptación de metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al quinquenio 1997 a 2001, invocando los recurrentes, pertenecientes al referido Grupo Parlamentario, la lesión de su derecho a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), así como del derecho a acceder a cargo público y ejercerlo sin perturbaciones ilegítimas (art. 23.2 CE).

Los recurrentes en amparo argumentan que la decisión adoptada por la Mesa del Parlamento Vasco de no admitir a trámite las enmiendas que el citado Grupo presentó a un proyecto de ley que regula las aportaciones de los tres Territorios Históricos a la Hacienda General del País Vasco, en base a una norma legal, concretada en los arts. 22.8 y 29.1 de la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos (en adelante LTH) que, en contraposición a lo establecido por el art. 102 del Reglamento del Parlamento Vasco (en adelante RPV), establece un procedimiento excepcional al ordinario de tramitación de todos los Proyectos de Ley, les ha privado de poder desarrollar el mandato legislativo que a

aquéllos les fue atribuido en las urnas por su electorado, al haberles sido impedida la presentación de enmiendas al citado proyecto legislativo.

Sostienen, en consecuencia, que la restricción al derecho de participación en los asuntos públicos y a la facultad de los parlamentarios de presentar enmiendas operadas por los artículos 22.8 y 29.1 LTH, en relación a la aprobación de las Leyes de Aportaciones, y el acto parlamentario que concreta y directamente ha materializado dicha lesión, esto es, la decisión de la Mesa de 8 de octubre de 1997, son contrarios al artículo 23.1 y 2 CE.

2. No obstante, antes de entrar en el fondo de la cuestión planteada, procede examinar la causa de inadmisibilidad del recurso de amparo que ha sido puesta de manifiesto por el letrado mayor del Parlamento Vasco en la fase de alegaciones abierta de acuerdo con el art. 52.1 LOTC. Según aduce en dicho escrito, la parte recurrente ha incumplido el presupuesto procesal exigido por el art. 42 LOTC (firmeza de la decisión parlamentaria que se recurre), toda vez que el Grupo Parlamentario Izquierda Unida no solicitó a la Mesa del Parlamento Vasco la reconsideración de su Acuerdo de 8 de octubre de 1997 (conforme está previsto en el art. 23.2. RPV), presentando directamente recurso de amparo contra dicho Acuerdo, sin haber agotado previamente la vía intraparlamentaria, lo que determina la aplicación de la causa de inadmisibilidad establecida en el art. 50.1 a) LOTC.

Como hemos dicho en repetidas ocasiones (SSTC 136/1989, de 19 de julio, 125/1990, de 5 de julio, y 121/1997, de 1 de julio; y AATC 241/1984, de 11 de abril, 296/1985, de 24 de abril, 219/1989, de 27 de abril, 570/1989, de 27 de noviembre, y 334/1993, de 10 de noviembre), para poder recurrir en amparo un acto parlamentario sin valor de ley por la vía del art. 42 LOTC, es menester que haya alcanzado «firmeza», lo que sólo sucede una vez que se hayan agotado las instancias internas parlamentarias.

En el presente caso, los recurrentes se dirigen directamente en amparo contra un acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, sin haber solicitado previamente su reconsideración conforme establece el art. 23.2 RPV. En efecto, de conformidad con el precepto citado, si un parlamentario o un Grupo discrepare de una decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4 y 5 del art. 22 del Reglamento («calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos» y «decidir la tramitación de todos los escritos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento»), podrá solicitar su reconsideración a la Mesa, la cual decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada.

Sin embargo, -y sin necesidad de pronunciarnos sobre la naturaleza de la «reconsideración» de que habla el art. 22.1 RPV- en su demanda de amparo los parlamentarios recurrentes justifican razonadamente que no tuvieron tiempo material para plantear la reconsideración prevista en el art. 23.2 RPV, toda vez que no tuvieron conocimiento del Acuerdo de la Mesa de 8 de octubre de 1997 sino pocas horas antes de que se celebrase el Pleno (el 10 de octubre de 1997), por lo que la petición de reconsideración sólo podría haber sido solicitada después de celebrarse el Pleno, en cuyo caso no hubiera tenido ningún efecto práctico, como es obvio. En consecuencia, no constando que el acuerdo impugnado se hubiese notificado al Grupo Parlamentario Izquierda Unida con antelación suficiente a los efectos previstos en el art. 23.2 RPV, se

hace preciso entender que el presente recurso de amparo cumple el requisito procesal exigido por el art. 42 LOTC en cuanto a la firmeza de la decisión parlamentaria recurrida, por lo que debe rechazarse el motivo de inadmisibilidad opuesto por el letrado mayor del Parlamento Vasco.

3. Descartada la existencia de óbices procesales, resulta pertinente entrar a examinar el fondo de la cuestión planteada. A tal efecto, como advierte el Ministerio Fiscal, la delimitación del objeto del presente recurso de amparo exige establecer las dos cuestiones que, íntimamente entrelazadas entre sí, plantean los recurrentes.

La primera y más importante, a juicio del Ministerio Público, es la referida a los vicios de inconstitucionalidad en los que, según los recurrentes, incurren los arts. 22.8 y 29.1 LTH por contravenir lo dispuesto en el art. 23.1 y 2 CE, así como en los arts. 27.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) y 102 RPV, ya que en los citados preceptos de la LTH se establece, extramuros del propio Reglamento de dicha Asamblea legislativa, un procedimiento excepcional de tramitación de determinados Proyectos de Ley con honda repercusión en el País Vasco, como son todos los que están destinados a regular para períodos plurianuales las aportaciones económicas de los tres Territorios Históricos (cuya titularidad tributaria ha sido reconocida por los arts. 37 y 42 EAPV a las Diputaciones Forales de cada uno de ellos) a la Hacienda General del País Vasco, impidiéndose a los Grupos Parlamentarios representados en el Parlamento Vasco la presentación de enmiendas a los citados Proyectos y únicamente permitiéndoseles la formulación de alegaciones por escrito, la exposición oral de sus posturas ante el Pleno y la votación final de aprobación o rechazo a la totalidad. Tal forma de tramitación, introducida en el ordenamiento parlamentario de la Comunidad Autónoma Vasca mediante una ley ordinaria y, por consiguiente, sin los requisitos de la mayoría absoluta que exige para la modificación del Reglamento de la Cámara el art. 27 EAPV suponen, según los recurrentes, la introducción de un procedimiento de tramitación de proyectos legislativos contrario al marco constitucional.

Señala el Ministerio Fiscal, que a través del cauce del art. 42 LOTC no es posible la impugnación directa de disposiciones generales con valor de ley, sino exclusivamente de aquellos actos sin valor de ley adoptados por el Parlamento que afecten a derechos fundamentales susceptibles de protección a través del recurso de amparo (por todas, SSTC 118/1988, de 20 de junio, 161/1988, de 20 de septiembre, 23/1990, 15 de febrero, y 121/1997, de 1 de julio). Empero hay que subrayar que lo que los recurrentes plantean es la colisión de los arts. 22.8 y 29.1 LTH con los derechos fundamentales que garantiza el art. 23 CE, supuesto lo cual no existe obstáculo procesal en esta vía para que el amparo, en su caso, se conceda y la Sala eleve la cuestión al Pleno que podrá declarar la inconstitucionalidad de la ley (art. 55.2 LOTC). Dicho esto, habrá que determinar, en primer lugar, el alcance de los derechos fundamentales que garantiza el art. 23 CE; luego, si la LTH los vulnera, lo que valdría tanto como advertir su inconstitucionalidad. En fin, habremos de examinar hasta qué punto, en nuestro caso, resulta justificado el procedimiento legislativo de «lectura única» que regula el art. 119 RPV.

4. Para dar adecuada respuesta a la primera cuestión que se nos plantea, es necesario partir de la doctrina sentada por este Tribunal acerca de los derechos fundamentales a la participación en los asuntos públicos y al acceso a los cargos públicos, que tutela el art. 23 CE en sus dos apartados. Esta doctrina enseña que los

referidos derechos fundamentales aparecen indisolublemente entrelazados cuando se trata, como en el presente caso sucede, de un recurso de amparo promovido por representantes parlamentarios en el ejercicio de sus funciones, pues, como han señalado las SSTC 161/1988, de 20 de septiembre; 181/1989, de 3 de noviembre, y 225/1992, de 4 de diciembre, ello comporta defender el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación parlamentaria en los asuntos públicos. La pretensión constitucional que se invoca en este caso es, por consiguiente, única y delimitada por el derecho a participar en las tareas parlamentarias propias y a ejercer efectivamente el mandato electoral confiado, mediante la adopción de cuantas medidas legislativas consideren los parlamentarios que responden al compromiso electoral asumido, como advierte el Ministerio Fiscal.

Sentadas estas premisas, ha de recordarse asimismo que el Tribunal Constitucional tiene reiteradamente declarado que «el derecho fundamental del art. 23.2 es un derecho de configuración legal, como inequívocamente se dice en el texto de este precepto, y esa configuración comprende 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 dichos derechos por la norma reglamentaria pasan a formar parte del "status" propio del cargo de 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 los recurrentes consideran ilegítimamente constreñido» (SSTC 161/1988, F. 4; 181/1989, F. 4; 36/1990, de 1 de marzo, F. 2 y 205/1990, de 13 de diciembre, F. 5). Sin embargo, como también se ha expuesto en la STC 38/1999, de 22 de marzo, con cita de las precedentes SSTC 36/1990 y 220/1991, de 25 de noviembre, «no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del ius in officium resulta lesivo del derecho fundamental. 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 o del control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el art. 23 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes» (F. 2).

5. Aplicando la doctrina expuesta al caso que nos ocupa -y con ello entramos en el fondo de la cuestión- se llega a la conclusión de que el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco que se impugna no ha vulnerado el art. 23 CE, ya que dicho Acuerdo se atuvo a las normas legales que regulan el procedimiento de tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de referencia, normas que excluyen la presentación de enmiendas en atención a la naturaleza paccionada de dicho Proyecto, como este Tribunal ha tenido ocasión de corroborar en la STC 76/1988, de 26 de abril, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad formulado contra la LTH. Se trata ciertamente de un procedimiento especial que modifica el establecido en el RPV, pero cuya constitucionalidad ha sido confirmada.

En efecto, como acertadamente advierte el representante legal del Parlamento Vasco, recordando la doctrina sentada en la citada STC 76/1988, es cabalmente la naturaleza negociada y paccionada de los Proyectos de Ley que establecen las aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco o, en su caso, las que fijan la metodología para su determinación por períodos plurianuales (como mínimo trienales) la que explica y justifica la previsión, en los arts. 22.8 y 29 LTH, de un procedimiento legislativo de lectura única en el que no se

admite, en consecuencia, la presentación de enmiendas al Proyecto de Ley (de conformidad con el art. 29.1, párrafo 2, LTH, «el Parlamento aprobará o rechazará el Proyecto en debate y votación de totalidad sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase»).

Las leyes por las que se aprueban las aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco o las que fijan la metodología para su determinación son, como su propio título indica, «leyes de aprobación», es decir, leyes que incorporan al ordenamiento jurídico con la eficacia que les es propia los contenidos de los acuerdos alcanzados entre las instituciones que integran el Consejo Vasco de Finanzas, esto es, el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. El fundamento último de este sistema reside en el propio EAPV, que reconoce un papel de importancia capital a los territorios históricos en materia de concierto económico, disponiendo su art. 42 a) que «Una ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico».

Así lo ha reconocido en efecto este Tribunal en la citada STC 76/1988, al señalar que «... desde el punto de vista gramatical, de los antecedentes legislativos, de la especial configuración institucional de la autonomía del País Vasco y de la comparación entre los intereses de la Comunidad Autónoma y los de los territorios históricos, debe estimarse que la expresión se convendrá del art. 42 a) EAPV supone la exigencia de una concordancia o acuerdo de voluntades entre las Instituciones comunes y los territorios históricos. Pues no puede desconocerse que, históricamente, la determinación de las aportaciones de las Haciendas Forales a la estatal ha venido realizándose mediante el sistema de conciertos, que implica un elemento acordado o pactado, integrante del núcleo del régimen foral (y en forma casi exclusiva desde la Ley de 21 de julio de 1876) y que constituye, por tanto, parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, en cuanto que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse pervivencia de la foralidad. La actualización que lleva a cabo el art. 42 a) EAPV supone que la Comunidad Autónoma del País Vasco se sitúa, parcialmente, en la posición que antes ocupaba el Estado, en la medida en que servicios anteriormente estatales han pasado a depender de la Comunidad Autónoma, con la consiguiente necesidad de una financiación sobre la base de un acuerdo entre las Instituciones comunes y los territorios históricos...» (F. 9).

Advirtiendo seguidamente esta misma Sentencia (F. 10), que «En lo que afecta a la composición y procedimiento del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, regulado en los arts. 22 y 28 LTH, hay que concluir que efectivamente se respeta la garantía constitucional y estatutaria. El Consejo muestra, en cuanto a su composición paritaria, una evidente analogía con la Comisión Mixta prevista en el art. 41.2 e) entre la Comunidad Autónoma y el Estado para el señalamiento de los cupos resultantes del régimen de concierto económico; composición paritaria (en este caso representativa de las Instituciones comunes y los órganos forales) que posibilita la negociación y acuerdo de las aportaciones de que se trata... El que este acuerdo sea global, esto es, entre las Instituciones comunes y los territorios históricos, y no con cada territorio foral separadamente, representa una opción dentro de las que permite el Estatuto de Autonomía, y resulta acorde con la previsión de unos criterios de distribución equitativa [art. 42 a) EAPV] de las contribuciones de los territorios históricos, al hacer depender la aplicación de esos criterios de una decisión común por parte de los territorios forales y de las Instituciones comunes, de forma que se tengan en cuenta

tanto los intereses de aquéllos como las necesidades de la Hacienda General del País Vasco».

Y por lo que se refiere a la intervención del Parlamento Vasco en la tramitación de estos Proyectos de Ley sobre determinación de las aportaciones económicas de los Territorios Históricos, la STC 76/1988 continúa afirmando que «... ha de tenerse en cuenta que el Parlamento se pronunciará precisamente sobre el Acuerdo adoptado por el Consejo, y en cuya adopción han intervenido los territorios históricos; el Parlamento Vasco podrá rechazar el acuerdo en forma de proyecto de ley de artículo único o aprobarlo en su totalidad, sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase; y, si lo rechazase, deberá el Consejo elaborar un segundo y definitivo proyecto de ley que se remitirá al Parlamento para su aprobación (art. 29.1). La intervención parlamentaria (de rechazo o aprobación en el primer examen; de aprobación -sin otras precisiones- en el segundo examen, si se hubiera rechazado anteriormente) no afecta así materialmente al acuerdo a que hubieran llegado en el Consejo el Gobierno Vasco y los territorios históricos, y no hace desaparecer, por tanto, el carácter acordado o pactado de la distribución de aportaciones, ya que, tanto en uno como en otro supuesto, le está vedado al Parlamento introducir modificaciones, por vía de enmienda, en el acuerdo alcanzado... La forma de elaboración de la metodología (mediante su discusión y acuerdo en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas) y de aprobación en el Parlamento Vasco (según el art. 29.1 y 2 LTH, es decir, en forma idéntica a la prevista para la aprobación de las aportaciones de los territorios históricos) aseguran el carácter convenido o pactado de esa metodología, con intervención de la representación de los territorios históricos en su elaboración y propuesta, mediante el Consejo Vasco de Finanzas Públicas» (F. 11).

6. Examinemos ahora la cuestión planteada desde la perspectiva del art. 119 RPV. El art. 119 RPV regula el procedimiento de aprobación de los Proyectos de Ley por lectura única, en el que el Proyecto es objeto de un debate de totalidad, procediéndose a continuación a una única votación sobre el mismo en su conjunto para su aprobación o rechazo (art. 119.2), y consecuentemente sin que se admita la presentación de enmiendas, como excepción a la regla general contemplada en el art. 102 RPV. Dejando a un lado los supuestos tasados en los que el Gobierno Vasco, cuando existan circunstancias de carácter extraordinario y lo exijan razones de urgente necesidad puede hacer uso del procedimiento de lectura única (art. 119.3 RPV), con carácter general se establece que el Pleno del Parlamento Vasco (a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces) puede acordar que se siga el procedimiento de lectura única «cuando la naturaleza del Proyecto de Ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita» (art. 119.1).

Pues bien, en materia de aportaciones económicas de los Territorios Históricos y de metodología para su determinación, la naturaleza negociada del Proyecto de Ley, a la que ya nos hemos referido, hace razonable que se pueda acudir para su tramitación parlamentaria al procedimiento de lectura única sin presentación de enmiendas. La peculiaridad en este caso reside en que no es necesario que el Pleno del Parlamento Vasco adopte esta decisión conforme al art. 119.1 RPV cada vez que se presente uno de estos Proyectos de Ley, porque esta opción ya viene determinada en todo caso por el art. 29 LTH, desarrollado por las normas de procedimiento aprobadas por Resolución de la Mesa y Junta de Portavoces del Parlamento Vasco de 24 de octubre de 1984 (publicadas en el Boletín Oficial de dicho Parlamento el 8 de noviembre de 1984).

Así es que de conformidad con estas normas de procedimiento, tras la publicación del correspondiente Proyecto de Ley se abre un plazo de diez días hábiles a fin de que los distintos Grupos Parlamentarios presenten ante la Mesa sus escritos de alegaciones, en los que los Grupos pueden manifestar los motivos de discrepancia por los que se oponen, en su caso, a la aprobación del Proyecto de Ley en cuestión. Posteriormente, transcurrido dicho plazo y convocado reglamentariamente el Pleno, tras la presentación del Proyecto por el Gobierno Vasco, se abre un turno de intervenciones orales de los diferentes Grupos Parlamentarios, procediéndose finalmente a la votación para la aprobación o rechazo del Proyecto de Ley, debiendo tenerse en cuenta que si el Proyecto es rechazado, se devuelve al Gobierno Vasco junto con los motivos de discrepancia contenidos en los escritos de alegaciones presentados a la Mesa, así como con la transcripción literal de los debates.

En consecuencia, como acertadamente argumentan el Ministerio Fiscal y el letrado mayor del Parlamento Vasco, no puede admitirse que la prohibición de presentar enmiendas en el asunto que nos ocupa (justificada por la naturaleza paccionada y negociada del contenido del Proyecto de Ley de referencia, como se ha visto), suponga una limitación o restricción ilegítima y desproporcionada, desde la perspectiva del art. 23 CE, al derecho de participación de los parlamentarios en la discusión y aprobación del Proyecto de Ley de adaptación de metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por cuanto el procedimiento previsto al efecto en el art. 29.1 LTH y en las normas de procedimiento aprobadas por Resolución de la Mesa y Junta de Portavoces del Parlamento Vasco de 24 de octubre de 1984, que lo desarrollan, permite diferentes manifestaciones de participación y de iniciativa parlamentaria, tanto en los trámites preliminares como en el momento mismo de la decisión final sobre la aprobación o rechazo del Proyecto de Ley, suficientes para satisfacer el contenido esencial de los derechos tutelados por el art. 23 CE.

En efecto, el Grupo parlamentario al que pertenecen los parlamentarios recurrentes ha tenido, al igual que el resto de Grupos parlamentarios vascos, la oportunidad, en primer lugar, de presentar alegaciones escritas en relación con el contenido del Proyecto de Ley en cuestión, expresando en su caso las razones de su discrepancia con el mismo; posteriormente, convocado ya el Pleno para el debate y votación de totalidad, ha tenido su turno de intervención oral, durante un tiempo igual que el resto de Grupos parlamentarios, a fin de fijar su posición política sobre el Proyecto de Ley y las razones de su rechazo; finalmente, ha podido intervenir en la decisión última de la aprobación o rechazo del Proyecto de Ley, participando en la votación del mismo.

En consecuencia, la decisión impugnada de la Mesa del Parlamento Vasco de 8 de octubre de 1997, de no admitir a trámite las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida/Ezker Batua/Berdeak, al que pertenecen los recurrentes, al Proyecto de Ley de adaptación de metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable a los ejercicios 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001, se atuvo al procedimiento establecido en el art. 29 LTH y normas reglamentarias aprobadas por el Parlamento Vasco en desarrollo del mismo, que aplicó de modo razonable y sin desconocer ni vulnerar, por tanto, el derecho de los parlamentarios recurrentes a participar directamente en los asuntos públicos y a ejercitar su cargo electivo sin perturbaciones ilegítimas.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Javier M. L., doña Catalina G. M., don José Luis A. D.-P., don Juan Manuel D. L. y don Julián O. B.

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

Dada en Madrid, a treinta y uno de enero de dos mil.-Pedro Cruz Villalón.-Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.-Pablo García Manzano.-Pablo Cachón Villar.-Fernando Garrido Falla.-María Emilia Casas Baamonde.-Firmados y rubricados.