

S.T.C. 118/1995, de 17 de julio (Sala 2.ª)

Recurso de amparo núm. 739/1993

Ponente: Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer
(*B. O. E.* de 22 de agosto de 1995)

RESUMEN

I. Constitución

Art. 23.2 (*Derecho de acceso a cargos y funciones públicas*) en relación a trato discriminatorio en tramitación de enmiendas presupuestarias.

II. Acto impugnado

Resolución de la Mesa de las Cortes Valencianas por la que se inadmiten a trámite determinadas enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para 1993.

III. Decisión del Tribunal Constitucional

Estimar parcialmente el recurso de amparo.

IV. Fundamentos jurídicos

En relación a si las enmiendas que impliquen aumentos de créditos o disminución de ingresos, presentadas al proyecto de ley de presupuestos, deben o no remitirse al Gobierno para informe de admisión entiende el Grupo Parlamentario Popular que ha de aplicarse al procedimiento presupuestario lo previsto para el común, toda vez que no existe norma expresa que lo impida, y es ésta la interpretación más favorable al ejercicio de los derechos fundamentales *ex* artículo 23 C.E.

Obviamente, la propuesta por el Grupo demandante es una interpretación estatutaria y reglamentariamente posible. Sin embargo, resulta igualmente sostenible la defendida y aplicada por la Mesa de la Cámara.

En efecto, las propias Cortes Valencianas han establecido en su Reglamento ciertas restricciones al debate presupuestario. Consecuencia de ello ha sido la norma contenida en el artículo 121.1, conforme al cual en el debate de totalidad han de quedar fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos. Por tanto, la Mesa de la Comisión puede decidir, sin necesidad de solicitar informe del Gobierno, sobre la admisibilidad de las mismas desde el punto de vista de la variación que pudieran suponer respecto de las magnitudes contables ya aprobadas por el Pleno en el debate de totalidad y que son, por ello, inmodificables [2].

Otra cuestión sometida se refiere a la viabilidad jurídica de enmiendas de proyección de gasto futuro que no incidan sobre el Presupuesto objeto de debate. Pero resolver esta cuestión en los términos planteados resulta del todo innecesario en la medida en que, por sí mismas, la viabilidad o inviabilidad de este tipo de enmiendas no puede reputarse lesiva de ningún derecho fundamental. A la Mesa de la Cámara y no a este Tribunal incumbe decidir sobre la viabilidad, o inviabilidad, de este tipo de enmiendas; decisión de carácter puramente parlamentario que no constituye, en sí misma, lesión alguna de derechos fundamentales y que se integra en el ámbito de los *interna corporis acta*.

Ahora bien, es exigencia del artículo 23.2 C.E. que el mismo se aplique por igual a todas las enmiendas de esa naturaleza presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios.

En la medida en que existe evidencia de que la inadmisión de varias de las enmiendas de este tipo presentadas por el Grupo recurrente ha supuesto un trato discriminatorio, por desigual y por no poner de manifiesto los motivos de ese trato, procede estimar, en este concreto punto, la demanda de amparo [4].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don José Gabaldón López, Presidente, y don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Carles Viver i Pi-Sunyer y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

puestos de la Generalidad Valenciana para 1993. Ha sido parte la Mesa de las Cortes Valencianas, representada por su Letrado Mayor don Lluís Aguiló i Lúcia. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

EN NOMBRE DEL REY

I. ANTECEDENTES

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 739/1993, promovido por el Grupo Parlamentario Popular de las Cortes Valencianas, representado por el Procurador de los Tribunales don José Tejedor Moyano y asistido del Letrado don Julio Casillas Font, contra Resolución de la Mesa de las Cortes Valencianas de 15 de diciembre de 1992 (núm. 683/III) por la que se inadmiten a trámite determinadas enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular al Proyecto de Ley de Presu-

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 12 de marzo de 1993, don José Tejedor Moyano, Procurador de los Tribunales y del Grupo Parlamentario Popular de las Cortes Valencianas, interpone recurso de amparo contra Resolución de la Mesa de las Cortes Valencianas, de 15 de diciembre de 1992 (núm. 683/III), por la que se inadmiten a trámite determinadas enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para 1993.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) El día 22 de noviembre de 1992 se publicó en el «Boletín Oficial de las Cortes Valencianas» (en adelante, «BOCV») el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para 1993, que, por Acuerdo de la Mesa de la Cámara, fue remitido a la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda, abriéndose el correspondiente plazo para la presentación de enmiendas.

b) Por Resolución de 2 de diciembre de 1992, la Mesa de la Comisión acordó rechazar varias enmiendas presentadas al articulado por producir variación en el estado de ingresos y gastos. Entre ellas, se rechazaron las presentadas por el Grupo Parlamentario Popular con el número de registro 13.511 a 13.515, 13.527, 13.531, 13.532, 13.535 a 13.538, 13.554 y 13.594 a 13.596. El día 3 siguiente, el Portavoz Adjunto del Grupo Parlamentario Popular presentó, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.2 del Reglamento de la Cámara, recurso de reposición contra la citada Resolución de la Mesa.

c) Por Resolución de 4 de diciembre de 1992, la Mesa de la Comisión acordó, en primer lugar, rechazar parte de las enmiendas «por considerar que las alegaciones presentadas no justifican la modificación de su criterio inicial», admitiéndose, por el contrario, ocho de las dieciséis enmiendas inicialmente rechazadas. En opinión del demandante de amparo, esta decisión sólo puede calificarse de arbitraria e inmotivada, pues si la Mesa mantenía su criterio inicial debieron rechazarse nuevamente todas las enmiendas. Además, y en segundo término, la Resolución de la Mesa acuerda también, y por vez primera, el rechazo de otro gran número de enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular, «por las mismas razones alegadas en el primer punto». Enmiendas que habían sido admitidas en la Resolución anterior de 2 de diciembre.

d) El Portavoz Adjunto del Grupo Parlamentario interpuso nuevo recurso contra la Resolución anterior ante la Mesa de la Comisión, la cual acordó remitirlo a la Mesa de la Cámara. Con independencia de ello, la Mesa de la Comisión acordó, por Resolución de 11 de diciembre de 1992, y sin motivación alguna, la inadmisión de otro conjunto de enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular. Frente a esta Resolución se presentó nuevo recurso ante la Mesa de la Comisión que fue también remitido a la de las Cortes.

e) La Mesa de las Cortes Valencianas puso término a todos los procedimientos mediante Resolución de 15 de diciembre de 1992, por la cual se admitió parcialmente el primero de los recursos y se desestimó el segundo en su totalidad. Los argumentos utilizados por la Mesa de la Cámara fueron los siguientes: 1) Que la Mesa de la Comisión tiene plena competencia para la calificación de enmiendas; 2) Que no es posible presentar enmiendas en las que se aumentan los ingresos y presentar, paralelamente, otras compensatorias de gastos, y 3) Que no son aceptables aquellas enmiendas que propongan inversiones para 1994 y 1995, pero no para 1993, pues el Presupuesto ha de ser único y anual.

3. Se interpone recurso de amparo contra la Resolución de la Mesa de las Cortes Valencianas de 15 de diciembre de 1992.

En opinión del Grupo Parlamentario recurrente, la Resolución impugnada ha vulnerado su derecho fundamental *ex* artículo 23.2 CE a ejercer las funciones parlamentarias sin perturbaciones ilegítimas y en condiciones de igualdad. Los argumentos esgrimidos en la demanda se articulan alrededor de tres puntos:

a) La capacidad de la Mesa de la Comisión para resolver directamente sobre la inadmisión de las enmiendas presupuestarias sin solicitar informe del Gobierno en el que éste motive sus razones de conformidad o disconformidad con la tramitación. No niega el recurrente la competencia de la Mesa de la Comisión para admitir o inadmitir a trámite las enmiendas presupuestarias, sino su *modus operandi*. En su opinión, el rechazo no puede efectuarse directamente por la Mesa; y ello por varias razones: De un lado, porque, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV), toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno valenciano para su tramitación; por su parte, y a falta de norma expresa, el artículo 120.1 del Reglamento de la Cámara dispone que «en el estudio y aprobación de los Presupuestos de la Generalidad se aplicará el procedimiento común, salvo lo dispuesto en la presente Sección»; y lo anterior lleva al artículo 106 del Reglamento, conforme al cual todas las enmiendas a un Proyecto de Ley que supongan aumento de crédito o disminución de los ingresos deberán remitirse al Consejo, el cual deberá dar respuesta razonada en un plazo de quince días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Consejo equivale a su conformidad. En consecuencia, dado que, en el presente caso, el Consejo sólo mostró su disconformidad con una de las enmiendas, admitiendo implícitamente su conformidad con todas las demás, la Mesa de la Comisión se ha arrogado una competencia ajena y ha privado arbitrariamente a los parlamentarios del Grupo Popular de su derecho de participación en el debate presupuestario.

b) Alega el Grupo demandante que no existe impedimento alguno —ni constitucional, ni estatutario, ni reglamentario— que haga imposible la presentación de enmiendas que incrementen los ingresos públicos y, correlativamente, otras enmiendas de gasto que cubran ese incremento. Es cierto —continúa la demanda— que el artículo 121.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas establece que en el debate de totalidad de la Ley de Presupuestos quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos. Pero no cabe deducir de ello que, transcurrido el debate de totalidad, las cuantías en él fijadas no puedan enmendarse equilibradamente, esto es, proponiendo enmiendas de incremento del ingreso y, a la par, las correspondientes enmiendas de gasto. De admitirse que en el debate de totalidad se produce una congelación de las cuantías globales de ingresos y gastos, carecería de sentido la posibilidad de presentar una enmienda que redujese los ingresos o incrementase el gasto y sobre la que tendría que pronunciarse el Gobierno. Además, con esa interpretación se llegaría al absurdo de tener que admitir que no son posibles en el debate presupuestario enmiendas que reduzcan el gasto. De otro lado, si se tiene presente que en el debate de totalidad las enmiendas presentadas son de devolución, resultaría que los miembros de la Cámara no tendrían ocasión material de afectar al gasto público. En opinión del demandante, lo que exige el artículo 121.1 del Reglamento es que, tras el debate de totalidad, no pueda alterarse el equilibrio de ingresos y gastos, esto es, que toda enmienda que altere alguna cuantía ha de compensarse con otra de signo contrario. Ahora bien, ello no puede significar una petrificación de la cuantía global de los estados presupuesta-

rios, criterio éste seguido por la Mesa de la Cámara para rechazar parte de las enmiendas.

c) Se alega, por último, que es constitucional y reglamentariamente viable la presentación de enmiendas de gasto cero para el ejercicio presupuestario cuya Ley se debate y referidas a ejercicios presupuestarios futuros. A juicio del Grupo recurrente, este tipo de enmiendas son perfectamente válidas, pues no alteran el estado de ingresos y gastos ni vinculan al legislador respecto de proyectos presupuestarios posteriores. Con estas enmiendas sólo se pretende una función de *indiviso político*, constituyendo una fórmula de puro compromiso político. Con independencia de todo ello, en el presente caso las enmiendas que por tal concepto fueron rechazadas por la Mesa son idénticas en su redacción a determinados preceptos contenidos en el Proyecto de Presupuestos, a otras del mismo Grupo Parlamentario que fueron admitidas, discutidas y votadas y a las propuestas por otros Grupos que también fueron admitidas a trámite. En consecuencia, la Mesa ha adoptado una Resolución claramente arbitraria, inmotivada y desigual.

Se interesa, por todo lo expuesto, la estimación de la demanda de amparo. Sin embargo, y aduciendo razones de interés público, se solicita que el fallo estimatorio se limite al reconocimiento del derecho vulnerado, sin decretar la nulidad de la Resolución impugnada.

4. Mediante providencia de 21 de enero de 1994, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y dirigir comunicación al Presidente de las Cortes Valencianas para que, en el plazo de diez días, remitiera certificación o copia adverbada de las actuaciones correspondientes al expediente en el que recayó la Resolución de fecha 15 de diciembre de 1992 (núm. 683/III); asimismo se acordó la práctica de los emplazamientos pertinentes.

5. Por providencia de 10 de marzo de 1994, la Sección Cuarta acordó tener por personada y parte en el procedimiento a la Mesa de las Cortes Valencianas, representada por su Letrado Mayor don Lluís Aguiló i Lúcia. Asimismo, se acordó acusar recibo de todas las actuaciones interesadas en el anterior proveído y dar vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para que presentaran las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52.1 LOTC.

6. El escrito de alegaciones del Grupo Parlamentario recurrente se presentó en el Juzgado de Guardia el 7 de abril de 1994, registrándose en este Tribunal el día 8 siguiente. En él se reproducen los argumentos ya desarrollados en la demanda de amparo.

7. El escrito de alegaciones de la Mesa de las Cortes Valencianas se registró en este Tribunal el 22 de abril de 1994. Sostiene la Mesa de la Cámara que no se ha producido infracción alguna del artículo 23.2 CE y que la Resolución impugnada se adoptó, precisamente, en aplicación del EACV y del Reglamento de la Asamblea, constituyendo, en todo caso, un acto interno de organización y procedimiento parlamentarios que, según tiene declarado este Tribunal, no puede ser objeto de un recurso de amparo.

Alega la Mesa que uno de los rasgos distintivos de la función de aprobación de los Presupuestos por el Parlamento es, de un lado, el que la iniciativa para la elab-

boración de los mismos corresponde al Gobierno y, de otro, que la facultad de examen y enmienda se encuentra limitada. Tras extenderse en diversas consideraciones de carácter general acerca de la relación Gobierno/Parlamento en la elaboración de los Presupuestos y dar cuenta del devenir procesal de la elaboración de los Presupuestos de la Generalidad Valenciana para 1993, señala la Mesa que, como viene siendo habitual, permitió que los Grupos pudieran solucionar los problemas materiales y formales que afectarían a lo establecido en el artículo 120.3 del Reglamento.

Centrándose ya en las cuestiones planteadas en la demanda de amparo, alega la Mesa de las Cortes Valencianas que la Mesa de la Comisión está plenamente capacitada para calificar las enmiendas que puedan presentarse al Proyecto de Ley de Presupuestos. La primera función que corresponde a la Mesa es la calificación de las enmiendas que puedan considerarse de totalidad; puede, además, calificar las enmiendas parciales; en este sentido el artículo 120 del Reglamento es claro al disponer que las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos están sometidas a ciertas limitaciones y que las enmiendas que supongan aumento de créditos en algún concepto sólo pueden ser admitidas si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma sección. Por lo demás, las que supongan una minoración de ingresos precisan de la conformidad del Consejo para su tramitación. Para la Mesa, son este último tipo de enmiendas las que deben ser sometidas a la consideración del Consejo; por el contrario, la Mesa está capacitada para rechazar las demás enmiendas que no cumplan los requisitos exigidos por el Reglamento, como sucedió con las presentadas por el Grupo recurrente.

Continúa el escrito de alegaciones refiriéndose a la cuestión relativa a la fijación de cuantías en el debate de totalidad, señalando que no es la de amparo la vía adecuada para resolver los problemas suscitados por el alcance de esa fijación y que, en todo caso, de admitirse la posibilidad de que tras el debate de totalidad pudieran aumentarse los ingresos en los términos pretendidos en la demanda, entonces no sería necesario el debate de totalidad, pues toda la tramitación posterior constituiría un debate de esa naturaleza.

En relación con la idea de que deben admitirse enmiendas que comprometen un gasto cero para 1993, recuerda la Mesa que la STC 23/1990 ha dejado dicho que cuando se presenten enmiendas a un proyecto debe existir correlación entre éste y aquéllas, circunstancia que no se da en el presente caso, pues el Grupo Popular pretendía presentar enmiendas a los Proyectos de Ley de Presupuestos para 1994 y 1995 por el procedimiento de abrir líneas de actuación presupuestaria en diferentes secciones y comprometer la iniciativa del Consejo en materia presupuestaria. Por lo que se refiere a la afirmación de que si se tramitaron otras enmiendas de las mismas características, alega la Mesa que no puede descartarse ese error material, pero, en todo caso, de lo que aquí se trata es de examinar la Resolución recurrida, y el Grupo demandante no puso de manifiesto esa circunstancia ante la Mesa de la Cámara.

Concluye el escrito de alegaciones con la observación de que no está claro el recurso de amparo que se plantea, pues parece que, tras el cuerpo de la demanda, se concluyera que no hay motivo para impetrar el amparo de este Tribunal. Queda claro que lo que de verdad se persigue es la confirmación jurisdiccional de su discrepancia respecto de la aplicación que la Mesa ha he-

cho del Reglamento, pues expresamente se renuncia a solicitar la declaración de nulidad de la Resolución impugnada.

Por lo expuesto, se interesa de este Tribunal la desestimación de la demanda de amparo.

8. Por providencia de 21 de abril de 1994, la Sección, atendida la petición cursada por el Ministerio Fiscal con fecha del día 15 anterior, acordó concederle un nuevo plazo de veinte días para la presentación de su escrito de alegaciones.

9. El Ministerio Fiscal registró su escrito de alegaciones el 6 de mayo de 1994.

Comienza señalando el Ministerio Público que no se trata aquí de efectuar un análisis teórico de las cuestiones planteadas en la demanda, sino de resolver si de manera efectiva y actual se ha producido alguna de las lesiones denunciadas.

Así las cosas, es preciso rechazar, en primer término, las imputaciones relativas a los Acuerdos de la Mesa de la Comisión (falta de respuesta y motivación suficientes), pues los defectos en que aquellos Acuerdos hayan podido incurrir han sido posteriormente subsanados por la Resolución de la Mesa de la Cámara contra la que se recurre.

En relación con el primero de los argumentos utilizados en la Resolución recurrida (plena competencia de la Mesa de la Comisión para la calificación de enmiendas), alega el Ministerio Fiscal que puede compartirse desde el punto de vista genérico, pero no si se pretende el carácter de *interna corporis acta* de sus decisiones, lo que supondría su carácter no revisable por este Tribunal.

En cuanto a la posibilidad de presentar enmiendas que supongan un aumento de ingresos y otras que compensen dichos ingresos, entiende el Ministerio Público que es preciso realizar ciertas precisiones previas. En primer lugar, es doctrina reiterada que el del artículo 23.2 CE es un derecho de configuración legal, lo que exige examinar la normativa aplicable, constituida, fundamentalmente por el Reglamento de la Asamblea.

Es doctrina reiterada —continúa el Ministerio Público— que las Leyes de Presupuestos poseen ciertas peculiaridades en su tramitación; en concreto, las posibilidades de debate parlamentario suelen verse afectadas por restricciones de carácter general, lo que no afecta a su constitucionalidad, siempre que las materias reguladas sean las propias y específicas de ese tipo de Leyes. En el caso que nos ocupa, el Reglamento de las Cortes Valencianas contiene un Capítulo (el Tercero del Título V), «De las especialidades en el procedimiento legislativo», en el que se inserta una Sección dedicada al Proyecto de Ley de Presupuestos, disponiéndose en el artículo 120.3 que «las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Generalidad que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de la misma cuantía en la misma Sección».

Pues bien, continúa el escrito de alegaciones, para nada se acredita que la compensación de ingresos y gastos en las enmiendas rechazadas se efectúe en partidas de la misma Sección. Y no debe olvidarse que es carga de los recurrentes aportar los elementos fácticos que sustenten la alegada discriminación, sin que corresponda a este Tribunal efectuar un examen detallado de las diversas partidas para constatar el cumplimiento de ese requisito.

Por otra parte, el artículo 121 prevé un «debate de totalidad» del Proyecto, siendo en él donde son aplicables los requisitos de posible autorización de dichas enmiendas por el Consejo. Tal parece ser la interpretación de la Mesa de la Cámara, que no aparece como irrazonable ni carente de base normativa. Así las cosas, poco tiene que añadir este Tribunal al juicio de la Cámara, que actúa dentro de su autonomía al ofrecer una de las interpretaciones posibles, acorde con las exigencias constitucionales.

En consecuencia, para el Ministerio Fiscal, no es exigible la consulta al Consejo después del debate de totalidad, que de alguna forma viene a establecer las líneas generales del Presupuesto. Por tanto, ninguna quiebra del artículo 23.2 CE se aprecia en el hecho de que las enmiendas hayan sido rechazadas en un trámite posterior al debate de totalidad.

Más atención exige, en opinión del Ministerio Público, la alegada quiebra de la igualdad derivada del hecho de que se hayan rechazado determinadas enmiendas de gasto cero para el ejercicio presupuestario. De los tres términos de comparación citados (otras enmiendas del propio Grupo admitidas a trámite; algunas previsiones del Consejo incluidas en el Proyecto; las enmiendas de ese tipo admitidas a otros Grupos), no puede aceptarse el primero (pues no cabe alegar discriminación respecto de uno mismo), pero los otros dos constituyen un término adecuado.

Si la única fuente del Derecho parlamentario fuera la Ley, las previsiones del artículo 55.2 EACV harían inviable toda enmienda de gasto cero, pues en él se establece que el Presupuesto tiene carácter anual. Ahora bien, este Tribunal ha admitido la importancia de la costumbre y los usos parlamentarios, singularmente en la STC 206/1992, siendo así que constituye práctica habitual la inclusión en los Presupuestos de previsiones para ejercicios futuros; previsiones que constituyen meras declaraciones de intenciones mientras no se incluyan en el Presupuesto del año correspondiente. Desde esa óptica, aceptar alguna de esas previsiones al Gobierno o admitir enmiendas a otros Grupos y rechazarlas inmotivadamente al demandante supone, para el Ministerio Fiscal, una quiebra del principio de igualdad que debe regir el ejercicio de las funciones parlamentarias ex artículo 23.2 CE.

Sólo en este último aspecto entiende el Ministerio Fiscal que debe prosperar el amparo. Y su alcance debe reducirse, por expresa solicitud del Grupo demandante, a declarar que el rechazo inmotivado de enmiendas de gasto cero a un Grupo Parlamentario cuando se admiten a otros en situación similar constituye una vulneración del artículo 23.2 CE.

10. Por providencia de 13 de julio de 1995, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El objeto del presente recurso de amparo viene constituido, exclusivamente, por la Resolución de la Mesa de las Cortes Valencianas de 15 de diciembre de 1992 (núm. 683/III), a la que se imputa en la demanda la infracción del derecho fundamental establecido en el artículo 23.2 CE. Con todo, la identificación del objeto formal del recurso no permite proceder, sin más, al análisis de las distintas cuestiones planteadas, pues es preciso resolver, con carácter previo, dos cuestiones

fundamentales suscitadas por la Mesa de las Cortes Valencianas en trámite de alegaciones.

De un lado, se discute por la Mesa de la Cámara la posibilidad de que la Resolución recurrida pueda, en tanto que *interna corporis acta*, ser objeto de un recurso de amparo; de otro, alega también la Mesa que, dado el tenor del suplico de la demanda de amparo, es evidente que lo pretendido no es tanto la reparación de una eventual lesión del derecho invocado, cuanto el pronunciamiento de este Tribunal en relación con las discrepancias interpretativas surgidas entre la propia Mesa y el Grupo recurrente en punto al verdadero sentido y alcance de determinados preceptos del Reglamento de las Cortes Valencianas.

En cuanto a lo primero, ha de recordarse, como apunta el Ministerio Fiscal, que, siendo claro que las Cámaras gozan de autonomía para regular la organización de los debates y el procedimiento parlamentarios (ATC 614/1988), en la medida en que un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional «sale o trasciende de la esfera irreversible propia de los *interna corporis acta* y corresponde a este Tribunal el examen, pero sólo ello, de la virtual lesión de derechos o libertades» (STC 118/1988). En el presente caso, el Grupo Parlamentario recurrente imputa a la Resolución de la Mesa la conculcación de un derecho fundamental y, en consecuencia, esa sola imputación hace necesaria la revisión de un acto parlamentario que, de apreciarse la realidad de aquella imputación, no habría agotado sus efectos en el ámbito de lo puramente doméstico que es característico de los *interna corporis*.

Mayores precisiones exige el segundo de los reparos opuesto por la Mesa de la Cámara. No cabe desconocer que el recurso de amparo constitucional tiene por exclusiva finalidad la reparación de eventuales lesiones de muy concretos derechos y libertades, siendo inviable que a su través se pretenda la sola emisión de una suerte de Sentencia interpretativa de normas con valor de ley, como son las contenidas en el Reglamento de una Asamblea legislativa. Sin embargo, para determinar si eso es lo que, en último término, se pretende en la demanda, es necesario analizar la cuestión de fondo planteada, pues ésta se presenta, al menos formalmente, no tanto como una mera discrepancia entre dos interpretaciones reglamentarias perfectamente sostenibles, sino como la disyuntiva entre dos criterios interpretativos irreconciliables y de los cuales únicamente el auspiciado por el Grupo recurrente es conforme con la norma en la que la Resolución impugnada pretende fundamentarse. En consecuencia, sólo después de examinados los criterios interpretativos en presencia será posible precisar si lo que se interesa es el pronunciamiento de este Tribunal en favor de un criterio entre varios igualmente posibles o la censura del acogido en la Resolución de la Mesa de la Cámara.

Por lo demás, el hecho de que la parte actora renuncie a interesar la nulidad de la Resolución impugnada no significa que venga a admitir con ello que no ha padecido la lesión de derechos que denuncia. La nulidad de la Resolución, caso de estimarse el amparo, plantearía considerables problemas de ejecución, pues con ella vendría a exigirse, en último término, la retroacción de todo lo actuado en el procedimiento de elaboración de una Ley de Presupuestos para un ejercicio ya vencido, de manera que, aun cuando no se renunciara a la pretensión anulatória, quizás fuera inevitable ceñir un eventual pronunciamiento estimatorio al solo reconocimiento del derecho conculcado. Con ello,

obviamente, no se estaría estimando un amparo referido a objeto ya fenecido, pues el hecho de que sea inviable la reparación *in integrum* no significa, en modo alguno, que haya de darse por desaparecido el objeto procesal.

2. La primera de las cuestiones planteada en la demanda se refiere a la capacidad de la Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos para llevar a cabo por sí misma el trámite de admisión de enmiendas presupuestarias. Reconoce el Grupo recurrente —con cita expresa de la STC 65/1987— que la potestad presupuestaria es una competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa, y admite, igualmente, la competencia de la Mesa de la Comisión para llevar a cabo esa función de control. Lo que cuestiona es el *modus operandi* de la Mesa en el supuesto de autos, pues sostiene que, detectadas por la Mesa enmiendas que puedan suponer una variación de los estados de ingresos y gastos, debería remitirlas al Gobierno al objeto de que éste informara sobre las mismas y motivase las razones de su conformidad o disconformidad con la tramitación de las mismas. Esta solución viene apoyada en la inexistencia de una norma parlamentaria expresa sobre el particular, lo que, en opinión del Grupo recurrente, exige, de conformidad con las previsiones reglamentarias, estar a lo dispuesto en el procedimiento legislativo común, en el que está previsto que el Gobierno autonómico haya de informar todas las enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos. En definitiva, entiende el Grupo Parlamentario Popular que ha de aplicarse al procedimiento presupuestario lo previsto para el común, toda vez que no existe norma expresa que lo impida —más bien lo contrario— y es ésta la interpretación más favorable al ejercicio de los derechos fundamentales ex artículo 23 CE.

Obviamente, la propuesta por el Grupo demandante es una interpretación estatutaria y reglamentariamente posible y, por lo demás, enlaza con la segunda de las cuestiones planteadas en su recurso. Sin embargo, y según habrá de verse, resulta igualmente sostenible la defendida y aplicada por la Mesa de la Cámara.

En efecto, las propias Cortes Valencianas, en ejercicio de su autonomía, han establecido en su Reglamento ciertas restricciones al debate presupuestario, bien por razón de la materia, bien por necesidades derivadas de la ordenación material del debate. Consecuencia de ello ha sido la norma contenida en el artículo 121.1, conforme al cual en el debate de totalidad han de quedar fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos. Ello supone que, cuando se presentan enmiendas al articulado, ya existe una predefinición de las cuantías globales del Presupuesto y, por tanto, la Mesa de la Comisión puede decidir, sin necesidad de solicitar informe del Gobierno, sobre la admisibilidad de las mismas desde el punto de vista de la variación que pudieran suponer respecto de las magnitudes contables ya aprobadas por el Pleno en el debate de totalidad y que son, por ello, inmodificables. Estos han sido el cauce seguido por la Mesa de la Comisión y la interpretación asumida por los órganos de la Cámara respecto de la tramitación de la Ley de Presupuestos. Interpretación perfectamente concorde con el sustrato normativo sobre el que descansa y que no puede considerarse limitativa, por desfavorable, de los derechos de los miembros del Grupo demandante. En todo caso, la restricción pudiera predicarse de las normas reglamentarias aplicadas, pero nunca de la interpretación llevada a cabo por la Mesa, que es en todo

armónica con los fines perseguidos por dichas normas.

3. Otro tanto cabe decir respecto del segundo de los motivos aducidos en la demanda, referido a la interpretación del antes citado artículo 121.1 del Reglamento de la Asamblea. Entiende el Grupo Parlamentario Popular que una interpretación literal del precepto lleva a la conclusión de que una vez fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos éstas no pueden ya ser enmendadas, lo que supone una auténtica privación del derecho de enmienda en materia presupuestaria. Adviértase que la alegación del recurrente no se refiere a enmiendas que proponen un aumento de créditos en algún concepto, lo que el Reglamento parlamentario admite con la condición de que se prevea una baja en igual cuantía en la misma Sección, sino una enmienda para incrementar los ingresos, es decir, para modificar las cuantías globales de los estados de los Presupuestos. Pues bien, la facultad para proponer este tipo de enmiendas existe, cuando menos en el debate de totalidad, y el hecho de que tras este debate se vean restringidas las posibilidades de enmienda al articulado en el sentido defendido en la demanda puede perfectamente admitirse en tanto que consecuencia de una previsión reglamentaria adoptada por la propia Asamblea en el ejercicio de su autonomía de organización y funcionamiento.

4. La tercera de las cuestiones sometidas a la consideración de este Tribunal se refiere a la viabilidad jurídica de enmiendas de proyección de gasto futuro que no incidan sobre el Presupuesto objeto de debate. Pretende el Grupo Parlamentario Popular que este Tribunal se pronuncie sobre la constitucionalidad de ese tipo de enmiendas de gasto cero. Pero resolver esa cuestión en los términos planteados en la demanda resulta del todo innecesario en la medida en que, por sí mismas, la viabilidad o inviabilidad de este tipo de enmiendas no puede reputarse lesiva de ningún derecho fundamental. Cuestión distinta es el criterio al que la Mesa de la Cámara, en tanto que órgano de organización y gobierno interior de la Asamblea, decida acogerse en la tramitación y sustanciación del procedimiento presupuestario. A ella, y no a este Tribunal, incumbe decidir sobre la viabilidad, o inviabilidad, de este tipo de enmiendas; decisión de carácter puramente parlamentario que no constituye, en sí misma, lesión alguna de derechos fundamentales y que se integra, esta vez sí, en el ámbito de los *interna corporis acta*, formando parte, en consecuencia, de la libertad de decisión que le garantiza su propia autonomía institucional.

Ahora bien, adoptado un criterio, en uno u otro sentido, es exigencia del artículo 23.2 CE que el mismo se

aplique por igual a todas las enmiendas de esa naturaleza 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.

Se sostiene en la demanda de amparo que las enmiendas de gasto cero rechazadas al Grupo recurrente son idénticas en su estructura y redacción a algunos de los apartados contenidos en el Proyecto de Ley de Presupuestos y a otras enmiendas que, sin embargo, sí fueron admitidas. Y, en efecto, examinadas las actuaciones parlamentarias, es de apreciar que las enmiendas de gasto cero no vienen siendo excluidas de raíz por las Cortes Valencianas, no siendo infrecuente que el propio Consejo estructure su Proyecto presupuestario en la utilización de ese tipo de programaciones diferidas del gasto público. En consecuencia, y en la medida en que lo anterior evidencia que la inadmisión de varias de las enmiendas de este tipo presentadas por el Grupo recurrente ha supuesto un trato discriminatorio, por desigual y por no poner de manifiesto los motivos de ese trato respecto del caso concreto o del cambio del criterio general, procede estimar, en ese concreto punto, la demanda de amparo.

FALLO

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

Ha decidido:

Estimar parcialmente el presente recurso de amparo y, en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho del Grupo Parlamentario Popular de las Cortes Valencianas a ser tratado en condiciones de igualdad en el trámite de admisión de enmiendas de gasto cero al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a 17 de julio de 1995.—José Galdón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver i Pi-Sunyer.—Tomás S. Vives Antón.—Firmados y rubricados.