

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

NÚM. DE REGISTRO: 6761-2003

PLENO

ASUNTO: Impugnación del Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional promovida por el Gobierno de la Nación.

Excmos. Sres.:

D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera
D. Tomás S. Vives Antón
D. Pablo García Manzano
D. Pablo Cachón Villar
D. Vicente Conde Martín de Hijas
D. Guillermo Jiménez Sánchez
D^a María Emilia Casas Baamonde
D. Javier Delgado Barrio
D^a Elisa Pérez Vera
D. Roberto García-Calvo y Montiel
D. Eugeni Gay Montalvo
D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

SOBRE: Contra Acuerdo del Gobierno Vasco, de 25 de octubre de 2003, por el que se aprueba una denominada *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (PEPCE)* y se da traslado de la misma al Presidente del Parlamento Vasco “de conformidad con lo exigido por el art. 46.1 a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco”, y contra Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 4 de noviembre de 2003, por el que se admite a trámite “la propuesta de reforma, para su tramitación conforme al procedimiento legislativo ordinario”.

En el asunto de referencia, el Pleno ha acordado dictar el siguiente

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 13 de noviembre de 2003, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, impugnó, al amparo del art. 161.2 CE y de los arts. 76 y 77 LOTC, las siguientes resoluciones:

A) Acuerdo del Gobierno Vasco, de 25 de octubre de 2003, por el que se aprueba una denominada *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi* (PEPCE) y se da traslado de la misma al Presidente del Parlamento Vasco “de conformidad con lo exigido por el art. 46.1 a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco”.

B) Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 4 de noviembre de 2003, por el que se admite a trámite “la propuesta de reforma, para su tramitación conforme al procedimiento legislativo ordinario”.

2. Al Acuerdo del Gobierno Vasco se le imputa, resumidamente, dar cuerpo a una *Propuesta* cuyo contenido es frontal e intencionadamente contrario a la Constitución.

Al Acuerdo de la Cámara, por su lado, se le reprocha una quiebra del Reglamento del Parlamento Vasco y, por ello, del bloque de la constitucionalidad, toda vez que el Reglamento no prevé procedimiento alguno para la tramitación de una *Propuesta* como la presentada por el Gobierno Vasco.

3. Mediante providencia de 4 de diciembre de 2003, el Pleno del Tribunal acordó requerir al Abogado del Estado, al Gobierno Vasco y a la Mesa del Parlamento Vasco para que, en el plazo común de diez días, y dando traslado a estos últimos del escrito de impugnación presentado por el primero, alegaran lo que estimasen conveniente “sobre la concurrencia o no del presupuesto procesal insubsanable de constituir objetos idóneos de la impugnación regulada en el art. 161.2 CE y en el Título V de la LOTC” los Acuerdos impugnados.

4. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró en el Tribunal el 18 de diciembre de 2003. Tras extenderse sobre el concepto de “resolución” en el lenguaje común y en el jurídico-administrativo, el representante del Gobierno concluye que en la interpretación del art. 161.2 CE se impone configurar un concepto constitucional propio y autónomo de “resolución”. Para esa tarea debe partirse, en su opinión, de la doctrina de que “la idoneidad de

un acto de los poderes públicos para ser objeto de un proceso constitucional está en función de las finalidades constitucionales de protección inherentes a tal procedimiento”, debiendo existir “una suerte de correlación entre el tipo de vulneración constitucional reprochado y la idoneidad de un acto para convertirse en objeto de fiscalización ante este Tribunal”. Correlación que el Abogado del Estado resume en la sentencia “la infracción crea la resolución”.

El representante del Gobierno se detiene, a continuación, en el examen de los objetos posibles de los distintos procesos constitucionales (recurso de amparo, conflictos positivos de competencia, impugnaciones del Título V –con especial referencia a la STC 16/1984), destacando la heterogeneidad que se desprende de la jurisprudencia. Seguidamente, el Abogado del Estado se refiere a la objeción que cabe hacer a la viabilidad de la presente impugnación, en el sentido de que con ella se distorsionarían los procedimientos de control de constitucionalidad de las leyes y de que el examen de constitucionalidad de una mera propuesta tendría un carácter rotundamente preventivo, padeciendo con todo ello el principio autonómico, por cuanto el Gobierno de la Nación podría entorpecer o bloquear el ejercicio de la iniciativa legislativa de los Gobiernos autonómicos. A estos reparos opone el Abogado del Estado el argumento de que con su impugnación no se quiere promover un control preventivo de constitucionalidad de una simple propuesta, sino determinar si el Acuerdo del Gobierno Vasco que aprueba esa propuesta respeta el art. 46.1 a) EAPV, en relación con los arts. 147.1 CE o 166 CE, y si el posterior Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco es conforme con el art. 23.2 CE. A su juicio, examinar la constitucionalidad del contenido de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi es sólo la premisa necesaria para evidenciar la manifiesta y general incompatibilidad de su contenido con la Constitución. Para el representante del Gobierno, el fondo del asunto está en si el poder de iniciativa atribuido a un Gobierno autonómico para reformar el Estatuto de Autonomía (nunca para reformar la Constitución) puede ejercitarse apartándose por completo, y deliberadamente, de la referencia constitucional. En otras palabras, “si cabe ejercer el poder de iniciativa para reformar una norma infraconstitucional (el Estatuto) despreciando por completo la norma suprema, hasta el punto de que la PEPCE se presenta a sí misma como incoación de un acto constituyente originario sobre una parte del territorio español [...] cuyo protagonista es un nuevo soberano que se autodetermina [...]”.

Sentado lo anterior, el Abogado del Estado procede al examen de cada uno de los Acuerdos recurridos en tanto que “objetos idóneos” del procedimiento intentado.

A) Por lo que hace al Acuerdo del Gobierno Vasco, alega el Abogado del Estado que con él culmina un procedimiento administrativo (el de elaboración de proyectos de disposiciones) e incorpora una decisión de la máxima significación política (pretende incoar un proceso constituyente en una parte del territorio español basándose en la supuesta soberanía de un supuesto poder constituyente vasco). El Acuerdo del Gobierno Vasco produciría, además, efectos jurídicos *ad extra*, pues predetermina el objeto del trabajo parlamentario, quedando los órganos de la Asamblea obligados a adoptar una decisión sobre la tramitación de la Propuesta y viéndose afectado el ejercicio de los derechos y funciones de los parlamentarios. Por lo que hace a su contenido, entiende el Abogado del Estado que con el Acuerdo del Ejecutivo Vasco se ha ejercitado inconstitucionalmente la potestad de reforma del Estatuto, pues el texto articulado presentado a la Cámara al amparo del art. 46.1 a) EAPV no es “una real, auténtica y genuina propuesta de reformar el EAPV”, siquiera sea sólo porque el texto remitido a la Cámara se presenta a sí mismo como un acto constituyente originario, no sometido a límite previo alguno. El Gobierno Vasco podría haber requerido a la Cámara para que ésta ejerciera, en su caso, la iniciativa de reforma constitucional (art. 166 CE), pero no aprobar un texto constituyente amparándose en el art. 46.1 a) EAPV. En definitiva, y según el Abogado del Estado, “se pide [...] el enjuiciamiento de una resolución que dice concretar un acto de ejercicio de la iniciativa de reforma estatutaria, pero realmente da el impulso inicial a un acto constituyente [...]. Y no se pide el enjuiciamiento de las proposiciones o enunciados contenidos en el texto de la PEPCE, texto prenormativo si se le quiere llamar así”, de manera que basta centrarse en lo que la PEPCE dice de sí en el preámbulo y en sus artículos clave para ver que “pretende ser un acto constituyente sobre parte del territorio español protagonizado por un soberano distinto del pueblo español”. La cuestión se reduce, así, a determinar si el ejercicio de la iniciativa de reforma estatutaria [art. 46.1 a) EAPV] es el acto constitucionalmente adecuado y congruente con el contenido de la Propuesta.

Desde otra perspectiva, se pregunta el representante del Gobierno si la decisión que tome un Ejecutivo autonómico de ejercer la iniciativa de reforma estatutaria está o no subordinada a la Constitución. En su opinión, el Gobierno autonómico que decide reformar su

Estatuto menospreciando la Constitución en su núcleo esencial “mina el fundamento último de la potestad que dice ejercer (fundamento que es, obviamente, la propia Constitución) e incluso destruye el cimiento de su propia legitimidad [...]”. En todo caso, se admita o se niegue que el Gobierno autonómico está vinculado a la Constitución cuando ejerce la iniciativa de reforma estatutaria, lo que aquí importa es que esa alternativa supone el reconocimiento implícito del carácter resolutorio del Acuerdo del Gobierno Vasco. “La finalidad de proteger la primacía de los arts. 147.1 CE y 46.1 a) EAPV, meta que el Gobierno se ha fijado al promover esta impugnación, es, de esta manera, lo que permite atribuir carácter resolutorio a una decisión del Gobierno Vasco respecto de la que tiene pleno sentido preguntarse si respeta o viola los antes mencionados preceptos [...] al presentarse como primer acto impulsor del ejercicio de una nueva soberanía sobre parte del territorio nacional”. A la misma conclusión habría de llegarse, por lo demás, si se considera la PEPCE desde la perspectiva de la reforma constitucional, ámbito en el que el Gobierno Vasco es manifiestamente incompetente. En definitiva, el Acuerdo impugnado puede tener aptitud para violar autónomamente las normas reguladoras de la reforma estatutaria [arts. 46.1 a) EAPV y 147.1 CE] y las normas relativas a la reforma de la Constitución (art. 166 CE), de manera que es una resolución a los efectos del art. 161.2 CE. Y lo es “porque, en relación con él, tiene sentido plantearse si respeta o infringe determinados preceptos constitucionales o estatutarios, cuya supremacía debe ser tutelada por este Tribunal”.

B) En relación con el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, sostiene el Abogado del Estado que formaliza un acto de ejercicio de las potestades de calificación y admisión en relación con la PEPCE. Con él se lesionaría el derecho fundamental del art. 23 CE del que son titulares los parlamentarios vascos, tesis compartida por dos grupos del Parlamento Vasco, que han solicitado la reconsideración del Acuerdo. Dicha lesión constituye fundamento posible de una impugnación del Título V LOTC (así, STC 66/1991). Como quiera que se alega una infracción del art. 23.2 CE, el carácter “resolutorio” del Acuerdo impugnado sería tan indiscutible como pudiera serlo en un procedimiento de amparo. Para el representante del Gobierno, “no importa la `naturaleza jurídico-administrativa´ o la estructura del acto, *cuanto su aptitud o virtualidad en abstracto para lesionar el derecho fundamental*”, en el entendido de que “constatar la existencia o inexistencia de lesión *en concreto* sería, obviamente, el punto de fondo”. La jurisprudencia acredita suficientemente que Acuerdos como el que ahora importa

han sido objeto de numerosos recursos de amparo, lo que evidencia su aptitud lesiva en abstracto, por más que ello sea más palmario cuando se trata de Acuerdos de inadmisión.

En el ejercicio de sus potestades de calificación y admisión, la Mesa pudo no compartir la presentación dada por el Gobierno Vasco a la PEPC (y, en ese caso, inadmitirla, suspender su tramitación hasta que la Cámara adoptara una iniciativa de reforma constitucional, “u otras que puedan imaginarse”, pluralidad de posibilidades que revela el carácter resolutorio del Acuerdo y las distintas consecuencias que su contenido entraña para el ejercicio de los derechos y funciones de los parlamentarios), o podía compartir la calificación inicial del Ejecutivo, como ha ocurrido. En este caso, la cuestión pasaba a ser si la tramitación de la PEPCE requería un procedimiento específico (previa reforma del Reglamento de la Cámara) o era viable su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario, como en definitiva acordó la Mesa. Se trata, nuevamente, de puntos de fondo, pero servirían también para resaltar, en opinión del Abogado del Estado, el carácter resolutorio del Acuerdo impugnado.

En cualquier caso, la cuestión central sería determinar si la Mesa, en sus funciones de calificación y admisión, puede “pasar por alto los casos de inconstitucionalidad evidente, clamorosa y buscada de propósito”. Entiende el Abogado del Estado (con cita de las SSTC 40/2003, 76/1994 y 205/1990) que ésta es, de nuevo, una cuestión de fondo, cuya sola posibilidad presupone el carácter resolutorio del Acuerdo de la Mesa, en cuanto decisión con virtualidad para afectar el modo de ejercicio de los derechos y funciones de los parlamentarios vascos. Tras concluir que la Constitución impone que la Mesa no se desentienda de si las propuestas que se le presentan son o no inconstitucionales (STC 40/2003), el Abogado del Estado alega que la reforma estatutaria es una categoría singular de iniciativa, de manera que la decisión de la Mesa sobre su admisibilidad exige el examen del contenido material de la iniciativa; examen jurídico y no de oportunidad política, pues se trata de que examine si lo presentado como reforma del Estatuto es tal o encubre el primer impulso de un acto constituyente en desafío de la Constitución. No basta, pues, con detenerse en la comprobación de que la propuesta procede de órgano legitimado e incluye un texto normativo.

Admitido lo anterior, quedaría clara la infracción del art. 23.2 CE, pues se pretendería forzar un debate por una vía procedimentalmente inadecuada: se perseguiría, en suma, que se

debata por el procedimiento legislativo ordinario lo que se presenta como una reforma del Estatuto, encubriéndose un proceso constituyente opuesto a la Constitución Española. Se lesionaría así el derecho de los parlamentarios a que, cuando se les envía un documento rotulado como propuesta de reforma del Estatuto, no se esté abriendo un debate distinto.

En definitiva, concluye el Abogado del Estado que la Mesa era consciente de la importancia de las cuestiones suscitadas a la hora de calificar y admitir a trámite la PEPCE, siendo evidentes los elementos resolutorios del Acuerdo que finalmente adoptó. “La Mesa había de elegir y determinarse (resolver) en asunto muy grave, puesto que, según la opción que tomara [...], el intento del Gobierno Vasco podía quedar abortado o bien salir robustecido por la apertura en franquía de un cauce procedimental, del que cabe preguntarse con fundamento si era constitucionalmente adecuado o inadecuado a la vista del significado de la PEPCE y si, por ello, era o no respetuoso con los derechos del art. 23.2 CE. Como es evidente, optar por uno u otro miembro de las posibles alternativas que se le abrieron a la Mesa [...] puede resultar determinante para la validez del resultado final”.

Por lo expuesto, se interesa la admisión de la impugnación.

5. La representación procesal del Parlamento Vasco evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 22 de diciembre de 2003, que, en lo sustancial, a continuación se resume:

A) Comienza por referirse a lo inusitado del trámite de audiencia al que ha dado lugar la providencia de este Tribunal de 4 de diciembre de 2003. Si en el escrito de impugnación no se ha justificado suficientemente la procedencia de la vía procesal escogida en función de la naturaleza de los Acuerdos que se recurren, el Tribunal debería haber rechazado sin más trámite la impugnación y no dar una segunda oportunidad al Gobierno para que reformule o, acaso, para que presente nuevos argumentos. Con la apertura del referido trámite, se da al Abogado del Estado un nuevo plazo de alegaciones para justificar lo que tendría que haber argumentado y fundamentado en el escrito inicial de impugnación y se sitúa a esta parte y al Gobierno Vasco en una situación procesal manifiestamente desigual, ya que se les brinda la posibilidad de

formular alegaciones sobre la admisibilidad de una impugnación sin tener ocasión de conocer en toda su integridad los argumentos de la otra parte.

B) La representación procesal del Parlamento Vasco advierte, asimismo, que en la documentación que se adjunta a la demanda no consta que con el Acuerdo del Gobierno del Estado de 7 de noviembre de 2003 se hubiera solicitado el preceptivo informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado que para impugnar las disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional exige el art. 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. Por ello interesa que este Tribunal solicite al respecto certificación del referido Acuerdo y que de no haberse solicitado aquel informe sea inadmitida a trámite la impugnación por infracción de un requisito legal necesario.

C) En relación con la concurrencia o no en los Acuerdos recurridos del presupuesto procesal insubsanable de constituir objetos idóneos de la impugnación regulada en el art. 161.2 CE, la representación procesal del Parlamento Vasco considera que existen poderosos obstáculos de naturaleza constitucional y democrática que determinan la ineluctable inadmisión de la impugnación, siendo en este contexto en el que cobra toda su cabal dimensión el carácter no resolutorio de los actos impugnados.

En este sentido, aduce que la vía de impugnación del art. 161.2 CE y Título V LOTC está excluida del ámbito del procedimiento legislativo, pues frente a las disposiciones y actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas la Constitución sólo ha previsto y establecido el recurso de inconstitucionalidad, lo que significa e implica también, por pura y elemental coherencia, que queda constitucionalmente descartada cualquier otra vía de control jurisdiccional en el precedente procedimiento legislativo. Esto es, cuando se trata del control de la potestad legislativa consustancial a la autonomía política consagrada en la Constitución, ésta ha dispuesto exclusivamente un control jurisdiccional y *a posteriori* concentrado en el Tribunal Constitucional. Tal regla general sólo admite dos precisiones: en primer lugar, no cabe excluir en absoluto un control de constitucionalidad de ciertos actos del procedimiento legislativo en cuanto puedan suponer violaciones de derechos fundamentales, especialmente de facultades reconocidas a los parlamentarios y que pueden ser recurridos en amparo por violación del art. 23 CE; en segundo lugar, el art. 161.2 CE puede ser invocado por el Gobierno con ocasión de la

interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente a una ley autonómica y conseguir así que la admisión a trámite del recurso conlleve la suspensión automática de la ley.

Así pues, el recurso de inconstitucionalidad y la impugnación del art. 161.2 CE no son dos mecanismos igualmente ejercitables por el Gobierno del Estado que sólo se distinguirían por el momento del *iter* legislativo en que se vuelven operativos, sino que en el ejercicio de la potestad legislativa la Constitución sólo ha instituido el recurso de inconstitucionalidad, que está situado una vez que el procedimiento legislativo democrático se ha cerrado, lo que significa que dicho procedimiento parlamentario queda vedado para los mecanismos de control jurisdiccional, existiendo para ello poderosas razones constitucionales y democráticas.

En efecto, el procedimiento legislativo es un procedimiento de sustancia política y de una importancia capital, fundamental e insustituible para la democracia en cuanto que a través de él se hace realidad el derecho a la participación política de los ciudadanos. Es siempre un ámbito de deliberación y debate público presidido en todo momento por criterios o principios de oportunidad política, en el que no sólo están en cuestión las consideraciones técnicas referentes a los medios, sino que entran en discusión con normalidad los propios objetivos o fines que se persiguen por la política legislativa. En su inicio no hay normas, sino meros proyectos o proposiciones que no tienen siquiera un valor provisional o precario y que no alteran ni modifican un ápice el ordenamiento jurídico. Su resultado, por otra parte, es aleatorio, ya que el ámbito de discusión no está acotado, de tal suerte que la iniciativa legislativa que se haya presentado puede ser rechazada, sustituida por otro texto, alterada radicalmente o sufrir modificaciones de intensidad y extensión variable. En definitiva, el procedimiento legislativo es un elemento capital de la democracia, esencial para la validez jurídica de la norma a la que dota de legitimidad, y justamente porque las leyes se discuten y aprueban en el Parlamento, órgano democrático y representativo por antonomasia, es por lo que la ley es expresión de la voluntad general o popular. El Parlamento no sólo es un órgano que adopta decisiones normativas en forma de leyes, sino que también es una institución que representa el pluralismo político de la sociedad y, en cuanto tal, un foro de debate y participación política. Así pues, con la excepción ya indicada de eventuales recursos de amparo fundamentalmente por posible vulneración del derecho a la participación política de los parlamentarios y de los ciudadanos, la intervención del Tribunal Constitucional en el curso del procedimiento legislativo queda excluida. Su papel, de

acuerdo con la Constitución, está reservado a un momento posterior, una vez finalizado el procedimiento legislativo parlamentario, pues el Tribunal Constitucional no se interfiere ni se inmiscuye en el debate parlamentario, sino que, concluida esta etapa definitivamente y adoptada la decisión, esto es, creada ya una nueva ley que se integra en el ordenamiento jurídico, es entonces cuando puede producirse su intervención en defensa de la Constitución. En ese momento, cerrado el debate político, es cuando puede verificarse el control abstracto entre normas en que consiste el recurso de inconstitucionalidad.

Con base en la argumentación expuesta, la representación procesal del Parlamento Vasco considera que los Acuerdos impugnados no son resoluciones. El Acuerdo del Gobierno Vasco impugnado es una decisión meramente política en ejercicio de la facultad de iniciativa de reforma estatutaria que le confiere el art. 46.1.a) EAPV, que se sitúa precisamente en el inicio del procedimiento legislativo, por lo que en modo alguno puede ser calificado de resolución. La iniciativa podrá tener una gran trascendencia política, pero jurídicamente resulta inane. El único efecto jurídico que le es atribuible a dicho Acuerdo, que se despliega exclusivamente en el ámbito interno del Parlamento Vasco, es el de iniciar el procedimiento legislativo, situándose, pues, en el ámbito de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento.

Por su parte, el Acuerdo de la Mesa de la Cámara lo único que hace es dar entrada en el ámbito parlamentario a la iniciativa del Gobierno, procediendo a su calificación y estableciendo la tramitación que le corresponde. Tiene un carácter complementario del Acuerdo del Gobierno y su falta de carácter resolutorio es evidente.

Se trata en ambos casos de trámites iniciales de un largo procedimiento legislativo que nada definitivo deciden ni predeterminan y cuyos únicos efectos jurídicos se contraen al ámbito estrictamente parlamentario.

Por el contrario, la representación del Parlamento Vasco, tras criticar la noción de resolución sostenida por el Abogado del Estado, entiende que dos graves objeciones constitucionales se oponen a la admisión a trámite de la impugnación. De una parte, el prematuro control de constitucionalidad que requiere y, de otra, su carácter virtual o potencial y no sustentado en vicios inconstitucionales reales y efectivos. Argumenta en este sentido que la

impugnación presentada por el Abogado del Estado incorpora y requiere una anticipación del control de constitucionalidad de las leyes, ya que hace descansar la naturaleza resolutoria de los Acuerdos impugnados, y, por ende, su idoneidad para ser objeto de impugnación, sobre la manifiesta y radical inconstitucionalidad de la propuesta que aprueban. La impugnación se transforma así en un auténtico control anticipado o preventivo de la constitucionalidad de los simples proyectos de norma, en este caso, de un mera propuesta de reforma estatutaria cuya discusión parlamentaria ni siquiera se ha iniciado. Tal control no sólo representa un ejercicio en buena medida estéril, sino que implica también un control, no ya previo, sino prematuro, intempestivo y radicalmente incompatible con el papel institucional y las atribuciones que tiene encomendadas el Tribunal Constitucional, además de perturbar gravemente el correcto funcionamiento del sistema democrático y del Estado de las Autonomías. Corolario inevitable de lo anterior es que los vicios de inconstitucionalidad achacados constituyen propiamente infracciones hipotéticas, potenciales o de futuro y no de carácter real y efectivo, como exige una constante doctrina del Tribunal Constitucional respecto de todos los tipos de procesos que le toca conocer en consonancia con la función reparadora y no preventiva que le es propia.

D) La representación procesal del Parlamento Vasco, tras insistir en que la admisión a trámite de la impugnación resulta incompatible con las funciones que la Constitución encomienda a este Tribunal, considera que una decisión en el sentido indicado implica también la puesta a disposición del Gobierno del Estado de un veto suspensivo contra el ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa de los Ejecutivos autonómicos que no está prevista en la Constitución y que alteraría gravemente el modelo del Estado de las Autonomías.

En este sentido argumenta que la gravedad de la decisión de admisión deriva del efecto suspensivo anudado a la misma, lo que impediría el normal desenvolvimiento del sistema parlamentario impidiendo el debate, la deliberación y la votación de una iniciativa legislativa en el Parlamento. Incluso aunque la suspensión se levantara en algún momento posterior, el efecto para el funcionamiento del sistema democrático y autonómico sería devastador. En efecto, la suspensión del debate parlamentario sobre una iniciativa legislativa, en este caso una propuesta de reforma estatutaria, sólo puede tener un carácter controlador, dado que por definición el decurso del procedimiento legislativo carece de efectos jurídicos extramuros de la Cámara y de carácter irreversible. En último término, si el procedimiento legislativo culminara siempre

quedaría a disposición del Gobierno la posibilidad de presentar recurso de inconstitucionalidad con invocación del art. 161.2 CE. Ahora bien, planteado el mantenimiento o levantamiento de la suspensión, el Tribunal tendría que acordar su levantamiento, dado que los actos del procedimiento legislativo en ningún caso serían susceptibles de generar graves e irreparables perjuicios. Pero reanudado el procedimiento legislativo, al ir avanzando y consumándose sus fases, la impugnación dejaría de tener sentido, por lo que el consustancial carácter dinámico del procedimiento legislativo impelería a mantener la suspensión de los Acuerdos impugnados, ya que sólo la paralización del procedimiento legislativo sería entonces coherente con la decisión de admitir a trámite la impugnación. La contradicción apuntada es una manifestación de la radical inadecuación, en opinión de la representación procesal del Parlamento Vasco, de la vía del Título V LOTC para impugnar el ejercicio de una facultad de iniciativa legislativa, así como el Acuerdo de la Mesa de las Cámaras de admitirla a trámite.

De otra parte, si el Tribunal acepta en esta ocasión la impugnación de una iniciativa de reforma estatutaria, no habría ninguna razón para no admitir impugnaciones contra otros proyectos de Ejecutivos autonómicos y los correspondientes Acuerdos de las Mesas de las Cámaras de admisión a trámite. Se establecería así la posibilidad de que el ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa por los Gobiernos autonómicos o por los Diputados de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas sería impugnabile por la vía del art. 161.2 CE y Título V LOTC, lo que llevaría a reconocer al Gobierno del Estado un veto suspensivo sobre las iniciativas legislativas autonómicas sin apoyo expreso en preceptos constitucionales. La sola existencia de este veto le otorgaría una formidable capacidad de presión e influencia sobre la orientación política de los distintos Ejecutivos autonómicos, dado que en todo momento estaría en condiciones de alterar, condicionar y desbaratar su programa legislativo. Con ello todo el entramado constitucional del Estado de las Autonomías se vería gravemente trastocado y, en definitiva, el principio de autonomía política padecería un profundo deterioro y quedaría rebajado a mera descentralización administrativa.

Concluye su escrito solicitando de este Tribunal que rechace la admisión a trámite de la impugnación presentada por el Abogado del Estado.

6. La representación procesal del Gobierno Vasco evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 23 de diciembre de 2003, que, en lo sustancial, a continuación se resume:

A) Entiende, en primer lugar, que la providencia de este Tribunal de 4 de diciembre de 2003, por la que se acordó oír al Abogado del Estado y al Gobierno y Parlamento Vascos sobre la concurrencia o no en los Acuerdos impugnados del presupuesto procesal insubsanable de constituir objetos idóneos de la impugnación regulada en el art. 161.2 CE y en el Título V LOTC, quebranta el derecho a un juicio equitativo y al principio de igualdad. Argumenta al respecto, en síntesis, que si el Abogado del Estado no ha sido capaz de fundamentar debidamente la impugnabilidad de los Acuerdos que ataca, la consecuencia inmediata debía haber sido la inadmisibilidad de la demanda u oír únicamente a las partes demandadas para confirmar y decidir definitivamente sobre la idoneidad de los Acuerdos impugnados para ser objeto del proceso constitucional que se pretende promover. Ello así, el ofrecimiento de un trámite común de alegaciones, si bien pudiera interpretarse como un trato igualitario a quienes pueden ser parte en el proceso constitucional, es en realidad una decisión jurisdiccional que favorece claramente al Abogado del Estado y que acentúa su posición de privilegio, pues mientras puede alegar dos veces sobre los mismos extremos, a los órganos autonómicos sólo se les permite hacerlo una vez y sin tener la posibilidad material de oponer nada a las segundas alegaciones del Abogado del Estado, quien podría aprovechar la ocasión para construir una nueva demanda.

B) La representación procesal del Gobierno Vasco aduce como una grave carencia formal que impide la admisión de la demanda la falta de cumplimiento por el Gobierno del requisito de consultar a la Comisión Permanente del Consejo de Estado para proceder a la impugnación de las disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional (art. 22.6 LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado). De acuerdo con el mencionado precepto legal, la consulta ha de ser cursada con carácter previo o posterior a la interposición de recurso, si bien en este segundo caso el Gobierno ha de acordar en la misma sesión interponer el recurso y formular la consulta.

C) Sostiene, asimismo, que la impugnación del Acuerdo de la Mesa del Parlamento es prematura, pues en el momento de interponerse no había adquirido firmeza con arreglo a las normas internas de la Cámara. En este caso, la Mesa pudo revocar o modificar el Acuerdo como consecuencia de sendas solicitudes de reconsideración formuladas por los grupos parlamentarios Socialistas Vascos y Popular Vasco, cuya presentación era públicamente conocida en la fecha en la que el Abogado del Estado interpuso su demanda y que no fueron resueltas por la Mesa del Parlamento hasta el día 25 de noviembre de 2003.

Aunque el Gobierno no pudo solicitar la reconsideración del Acuerdo, no es menos cierto, sin embargo, que sólo pueden achacarse infracciones de la Constitución a las resoluciones que expresen la voluntad firme del órgano que las dicte. Así pues, la impugnación es prematura y debe ser desestimada por estar referida a un acto sometido a reconsideración al tiempo de su interposición. Por otro lado, los posibles vicios que pudieran imputársele consistirían en la lesión del *ius in officium* de los parlamentarios vascos, cuya protección tiene su cauce natural en el recurso de amparo para el que el Gobierno central carece de legitimación activa.

D) En cuanto a la concurrencia o no en los Acuerdos del Gobierno y de la Mesa del Parlamento Vascos del presupuesto procesal de constituir objetos idóneos del proceso de impugnación *ex art. 161.2 CE y Título V LOTC*, la representación procesal del Gobierno Vasco entiende que la impugnación encubre en realidad un recurso previo de inconstitucionalidad contra una simple iniciativa de reforma estatutaria, como lo pone de manifiesto el escrito de demanda del Abogado del Estado, en el que se dedica el 80 por 100 de las alegaciones a intentar demostrar la inconstitucionalidad del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, revelando así su verdadero propósito: lograr la suspensión del procedimiento parlamentario. En efecto, una lectura reposada de la demanda pone a las claras que la impugnación está en realidad dirigida contra la propuesta de reforma estatutaria emprendida por el Gobierno Vasco, es decir, contra una mera iniciativa normativa, y no contra los actos de trámite que han servido para impulsarla, que se inscriben en una secuencia procedimental destinada a convertir en Derecho positivo la propuesta de reforma a cuya elaboración dan cauce.

Es posible analizar separadamente cada uno de los actos impugnados a fin de verificar si deciden indirectamente el procedimiento predeterminando su resultado o lesionan un derecho fundamental. Ahora bien, en tal caso el efecto antijurídico de tales actos no derivará del contenido constitucional o inconstitucional de la iniciativa normativa cuya gestación parlamentaria encauzan, sino de la capacidad o fuerza determinante en el contexto formal del procedimiento que estos trámites pudieran tener para fijar su contenido final y su eficacia impeditiva del ejercicio igual de las facultades que integran la función representativa de los miembros del Parlamento Vasco. Pero aun en esas hipótesis el remedio jurisdiccional no sería la impugnación del art. 161.2 CE, ya que, en el primer caso, habría que esperar a que la reforma estatutaria se aprobara como ley orgánica y se publicara en el Boletín Oficial del Estado, momento en el que ya cabría interponer recurso de inconstitucionalidad; y, en el segundo, procedería el recurso de amparo, cuyo otorgamiento sólo se podría fundar en la lesión real y efectiva del derecho de participación a través de representantes (art. 23.1 CE), mediante el ejercicio de las funciones parlamentarias en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

A continuación, la representación procesal del Gobierno Vasco examina si los Acuerdos impugnados son resoluciones en el sentido de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC, para seguidamente determinar si, además, por razón de su naturaleza, contenido y efectos pueden producir por sí solos una infracción de la Constitución que pueda depurar el Tribunal Constitucional a través del procedimiento elegido.

Frente al concepto alternativo de “resolución” ofrecido por el Abogado del Estado, la representación procesal del Gobierno Vasco postula como único significado válido de “resolución” a los efectos del art. 161.2 CE el de acto definitivo que expresa la voluntad del órgano que lo emite y pone fin a un procedimiento formal y, excepcionalmente, el de acto de trámite que decide indirectamente el procedimiento o que vulnera directamente un derecho fundamental o causa indefensión. Concepto que, en su opinión, es el que resulta no sólo del enunciado del precepto constitucional, sino del examen conjunto y sistemático de las atribuciones del Tribunal Constitucional. En esta línea argumental, del examen del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el proceso constitucional regulado en los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC, la representación procesal del Gobierno Vasco alcanza dos conclusiones: la primera, que la impugnación tiene la misma finalidad depuradora del

ordenamiento que el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, esto es, la comprobación de la adecuación de una norma (disposición) o acto (resolución) a la Constitución, tarea que, obviamente, ha de realizarse con respecto a normas o actos que estén en condiciones de desplegar sus efectos sobre la realidad y, por tanto, de contrariar de modo real y efectivo lo dispuesto en la Constitución, pues ha de tratarse siempre de normas ya en vigor y de actos ya eficaces; la segunda, que las impugnaciones *ex art. 161.2 CE* han de jugar un papel claramente subsidiario, ya que la sede natural para realizar el control de legalidad y constitucionalidad de las disposiciones y resoluciones infralegales autonómicas es el recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa [art. 153 c) CE], de modo que sólo habrá de utilizarse sin incurrir en arbitrariedad y en desproporción, esto es, cuando la magnitud de los efectos inmediatos de una disposición o resolución autonómicas que se quiera combatir haga ineficaz la actuación de los Tribunales ordinarios y sea imprescindible la suspensión automática que comporta el art. 161.2 CE.

De conformidad con el concepto de resolución expuesto, los Acuerdos impugnados, en opinión de la representación procesal del Gobierno Vasco, carecen de los efectos propios de las resoluciones, pues son actos de trámite que agotan sus efectos en la iniciación de un procedimiento cuyo resultado final está completamente fuera de su alcance. Más precisamente, se trata de los dos primeros trámites del procedimiento de elaboración de una reforma estatutaria, es decir, de producción de una disposición o norma que si concluyera con éxito el *iter* que con ellos comienza a recorrerse adoptaría la forma de ley orgánica y sólo podría ser enjuiciada por el Tribunal Constitucional a través del recurso o de la cuestión de inconstitucionalidad.

En efecto, el Acuerdo del Gobierno Vasco, que constituye una aplicación del art. 46 EAPV, cuyos requisitos satisface en un examen liminar, culmina un procedimiento gubernamental de elaboración de una iniciativa de reforma, pudiendo entenderse también como un compromiso con un contenido que expresa una concepción o idea de lo que habría de ser el nuevo Estatuto, pero que en modo alguno significa un aval que ponga a salvo el texto de su devolución o de profundas modificaciones, ni que su desvirtuación en la fase de enmiendas en sede parlamentaria lleve al Gobierno a retirarlo. Lo importante es que el acuerdo se limita a impulsar la iniciación de un procedimiento formal y que la idea o concepción que anima al

texto de la propuesta pertenece al mundo de lo político, de lo ideológico y valorativo, siendo, por tanto, inaprehensible jurisdiccionalmente en tanto no se transforme en norma vigente. Por más que sea una propuesta jurídico-normativa, cualquier valoración sobre su adecuación o inadecuación al orden constitucional es meramente política y obedecerá a una interpretación distinta o, incluso, opuesta a la plasmada en el texto, pero el único foro donde esas valoraciones e interpretaciones pueden realizarse y transformarse en enmiendas o motivos de rechazo de la iniciativa con plenos efectos es en las Cámaras parlamentarias, no en los Tribunales, incluidos, por supuesto, el Tribunal Constitucional. El único efecto que se sigue del Acuerdo es que la Mesa del Parlamento Vasco tenga que decidir sobre su calificación y admisión a trámite, sin que el hecho de que el texto pueda ser conforme o disconforme a la Constitución suponga limitación o menoscabo de la función representativa de los parlamentarios, ni acote con carácter definitivo e irreversible el debate ni el contenido de lo que haya de ser, si no es rechazada antes, la propuesta de reforma sometida por el Gobierno a la enmienda, deliberación y votación de la Cámara.

Por su parte, en relación con el Acuerdo de la Mesa del Parlamento, tras descartar, de conformidad con la doctrina constitucional sobre las facultades de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias de las Mesas de las Asambleas legislativas, que en este caso la Mesa de la Cámara tendría que haber realizado un juicio de constitucionalidad sobre la propuesta de reforma, la representación procesal del Gobierno Vasco sostiene que, en todo caso, el único efecto de la admisión de la propuesta es la iniciación formal del procedimiento parlamentario en los términos en los que las normas que rigen sus trámites establecen, por lo que, como acto favorable a la iniciación del procedimiento, no daña ni puede dañar derecho alguno. Tampoco garantiza ningún resultado, pues la suerte del texto normativo admitido a trámite no depende de la Mesa, sino de la libre voluntad de las Cámaras y del cuerpo electoral o, si lo retirara en tiempo hábil, del Gobierno Vasco. Dicho Acuerdo constituye una mera aplicación del art. 46.1.a) EAPV y su eficacia es exclusivamente interna, se agota con la apertura del plazo de presentación de enmiendas y desde luego nada dispone, ni puede disponer, sobre el contenido material de la propuesta.

E) Por último, la representación procesal del Gobierno Vasco sostiene que la demanda lo que pretende en realidad es que el Tribunal Constitucional haga un uso alternativo de la

Constitución y de la LOTC y que modifique por sí mismo, quebrantando la Constitución, el concepto de resoluciones empleado en el art. 161.2 CE, que no se basaría en sus efectos jurídicos, sino en el ánimo o intención vulneradora de los órganos que las hayan dictado para así poder realizar un juicio preventivo de constitucionalidad sobre una propuesta de reforma estatutaria cuya tramitación apenas se ha iniciado.

Argumenta en este sentido que la construcción del concepto de resolución que hace el Abogado del Estado es innecesario y que no ha encontrado ninguna razón para endosar a los actos que impugna una capacidad o eficacia jurídica directa y eficiente para violar la Constitución, imputándoles el ánimo o la intención malévola de contrariar la Constitución, olvidando que si algo singulariza a la jurisdicción constitucional es que no juzga intenciones, sino actos y normas a fin de garantizar que la voluntad de los poderes constituidos que en ellos se objetiva y formaliza no se opongan a la voluntad objetivada y formalizada en la Constitución. Asimismo, reprocha al Abogado del Estado que en lugar de examinar los Acuerdos del Gobierno y del Parlamento en el contexto del procedimiento del que forman parte y adquieren pleno sentido, es decir, del procedimiento de reforma estatutaria del art. 46 EAPV, lo que le obligaría a admitir que esta recurriendo la inconstitucionalidad de una reforma estatutaria en fase inicial, los extrae de dicho procedimiento y los estudia de forma aislada y por separado y las tachas que les hace se fundamentan en la inconstitucionalidad de la propuesta.

En definitiva, el Abogado del Estado no ha acreditado que los Acuerdos impugnados sean resoluciones que desplieguen efectos jurídicos susceptibles de violar la Constitución y pretende un control preventivo de la constitucionalidad de la propuesta de reforma, siendo abundante la doctrina de este Tribunal que ha rechazado en todos los procesos constitucionales una labor fiscalizadora preventiva.

Concluye su escrito solicitando del Tribunal Constitucional que dicte Auto por el que se declare inadmisibile la impugnación formulada por el Gobierno contra los Acuerdos impugnados del Consejo de Gobierno Vasco y de la Mesa del Parlamento Vasco.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se puso de manifiesto en el requerimiento que por providencia de 4 de diciembre de 2003 se hizo al Abogado del Estado, al Gobierno Vasco y a la Mesa del Parlamento Vasco, este Pleno abrigaba dudas “sobre la concurrencia o no del presupuesto procesal insubsanable de constituir objetos idóneos de la impugnación regulada en el art. 161.2 CE y en el Título V de la LOTC”, tanto el Acuerdo del Gobierno Vasco, de 25 de octubre de 2003, por el que se aprobó la *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi* y se dio traslado de la misma al Presidente del Parlamento Vasco, de conformidad con lo exigido por el art. 46.1 a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV), como el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 4 de noviembre de 2003, por el que se calificó la iniciativa como *propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía*, se admitió a trámite, decidiéndose seguir para su tramitación el procedimiento legislativo ordinario, con la salvedad del requisito de mayoría absoluta para su aprobación, se publicó en el Boletín Oficial de la Cámara y, en fin, se abrió el plazo para la presentación de enmiendas por los Diputados y los Grupos Parlamentarios.

Con este punto de partida, importa ya subrayar que esta impugnación no tiene por objeto el contenido del Estatuto propuesto, pues lo único que aquí se discute es la viabilidad de un debate parlamentario sobre el mismo: la virtualidad jurídica de los actos recurridos no es otra que la de promover, en primer término –el Acuerdo del Gobierno-, y abrir, en segundo lugar –el Acuerdo de la Mesa-, tal debate. Y ése, en su curso, ofrece muy diversas posibilidades para la Propuesta, así, entre otras, la de su modificación, la de su rechazo, o incluso la de su conversión en iniciativa autonómica para la reforma de la Constitución.

2. Se trata en este trámite de admisión de determinar si ambos Acuerdos son objeto idóneo del procedimiento de impugnación previsto en el Título V, para lo cual es necesario, y suficiente, acreditar su condición de “resolución” a los efectos de los arts. 76 y 77 LOTC. El Abogado del Estado pretende resolver, en bloque, el problema afirmando que, al constituir ambos Acuerdos infracciones, han de ser resoluciones. Así, dice que “la infracción crea la resolución”. Pero ese modo de razonar, como inmediatamente veremos, hace supuesto de la cuestión. Lo correcto es exactamente lo contrario: sólo si previamente son resoluciones o disposiciones pueden, después, ser calificadas de infracciones constitucionales, pues el simple

enunciado de una proposición contraria a la Constitución no constituye objeto de enjuiciamiento por este Tribunal.

Lo relevante a efectos de nuestra jurisdicción, es el contraste entre la Constitución y las proposiciones jurídicas que revistan la forma requerida en cada caso por la Ley Orgánica en la regulación de los distintos procesos constitucionales. Así, será de la competencia del Tribunal el control de la constitucionalidad de las leyes (recurso y cuestión de inconstitucionalidad), la garantía de los derechos fundamentales (frente a actos y disposiciones), la defensa de competencias (a propósito de actos, omisiones, disposiciones, etc.) y, en lo que ahora importa, la garantía de la Constitución frente a “resoluciones” de órganos de las Comunidades Autónomas en el sentido de los arts. 76 y 77 LOTC. Sólo si se parte de la existencia de una “resolución” propiamente tal, podrá examinarse, a continuación, si la “infracción” por ella producida es realmente una infracción de constitucionalidad. El proceso lógico es, en definitiva, el inverso al recorrido por el Abogado del Estado.

3. El proceso constitucional a través del cual el Abogado del Estado impugna acumuladamente los referidos Acuerdos del Gobierno y del Parlamento Vascos, de 25 de octubre y 4 de noviembre de 2003, respectivamente, está previsto en el art. 161.2 CE, a cuyo tenor “el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses”. En desarrollo del transcrito precepto constitucional la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional regula este proceso impugnatorio en su Título V, bajo la rúbrica “De la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas previstas en el artículo 161.2 de la Constitución”, a través del cual “el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas” (art. 76), “sea cual fuere el motivo en que se base” la impugnación (art. 77).

Aunque se trata de un proceso constitucional escasamente utilizado, si se pone cuantitativamente en relación con la mayoría de los restantes procesos constitucionales, está

dotado, obviamente, como cualquier otro proceso constitucional, de una sustantividad propia y diferenciada respecto a los demás procesos constitucionales. Así lo ha puesto de manifiesto este Tribunal, al destacar, en lo que aquí y ahora interesa, el carácter de esta vía impugnatoria en relación con el recurso de inconstitucionalidad y con el conflicto positivo de competencias. A diferencia del recurso de inconstitucionalidad, que únicamente resulta procedente frente a leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas, el proceso impugnatorio del art. 161.2 CE y Título V LOTC sólo puede tener por objeto disposiciones normativas sin fuerza de ley o resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas. De otra parte, a diferencia del conflicto positivo de competencia, contraído a controversias competenciales que opongan al Estado y a las Comunidades Autónomas o a éstas entre sí, en el proceso impugnatorio del Título V LOTC únicamente pueden hacerse valer, pese a la indefinición legal de los motivos impugnatorios que se recoge en el art. 77.1 LOTC, vulneraciones constitucionales por razones no competenciales.

Esta singularidad del proceso impugnatorio del Título V LOTC en relación, en lo que ahora interesa, con el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto positivo de competencia, aparece expresa y claramente expuesta, entre otras, en la STC 64/1990, de 5 de abril. Los arts. 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional configuran –se dice en la mencionada Sentencia– “un procedimiento que, aun cuando coincidente en sus trámites con el conflicto positivo de competencias (por remisión del art. 77 a los arts. 62 a 67 de la Ley Orgánica), encuentra sustantividad propia precisamente en supuestos, como el presente, en los que el Gobierno imputa a una disposición sin fuerza de ley de una Comunidad Autónoma -o, en su caso, a una resolución de alguno de sus órganos- un vicio de inconstitucionalidad que, no consistiendo en la infracción del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no podría ser, en razón del rango infralegal de la disposición impugnada, eficazmente denunciado a través del recurso de inconstitucionalidad, únicamente procedente contra «disposiciones normativas o actos con fuerza de ley» [art. 2.1 a) de la LOTC], ni se avendría tampoco, en razón del objeto de la pretensión deducida, a los límites del conflicto positivo de competencias, legalmente contraído a las controversias que opongan al Estado y a las Comunidades Autónomas o a éstas entre sí acerca de la titularidad de las «competencias asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las

Leyes Orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas» (art. 59 LOTC).” (FJ 1).

4. Objeto de impugnación a través del proceso constitucional regulado en los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC son, pues, “las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas”. No siendo los Acuerdos del Gobierno y del Parlamento Vascos que el Abogado del Estado pretende impugnar a través del referido proceso constitucional disposiciones normativas, lo que ahora se trata de determinar es si aquellos Acuerdos pueden ser considerados como “resoluciones”, a las que se refieren los arts. 161.2 CE y 76 LOTC, esto es, resoluciones susceptibles de ser objeto de la impugnación que estos preceptos regulan.

En este sentido no existe doctrina en los precedentes pronunciamientos y decisiones de este Tribunal en torno al objeto del referido proceso constitucional que directamente resuelva si los mencionados Acuerdos son resoluciones a las que se refieren los arts. 161.2 CE y 76 LOTC y, por tanto, susceptibles de impugnación a través del mismo, pues en ningún caso han sido impugnados a través de este proceso constitucional actos de tramitación integrantes de un procedimiento legislativo, como lo son los referidos Acuerdos, cuya naturaleza es, como en su momento se pondrá de manifiesto, la de actos que forman parte del procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En efecto, en la mayoría de los supuestos han sido objeto del proceso impugnatorio del Título V LOTC disposiciones normativas (Decretos –SSTC 54/1982; 259/1988; 64/1990; 186/1996; Ordenes –STC 66/1991 y ATC 189/1997-) o resoluciones que ponían fin a un procedimiento (STC 16/1984; 44/1986; ATC 265/1999).

Solo en dos ocasiones fueron objeto de impugnación a través del referido proceso constitucional actos procedentes de órganos intraparlamentarios de las Asambleas legislativas, pero que, a diferencia del caso que ahora nos ocupa, en el que además uno de los Acuerdos es de origen extraparlamentario, no se trataba de actos [de trámite] de un procedimiento legislativo. Así, constituyó objeto de la impugnación núm. 1427/99, promovida con carácter subsidiario a la formalización simultánea de un conflicto positivo de competencias, el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 9 de febrero de 1999, por el que se autorizó al Parlamento

del Kurdistán en el exilio la celebración de sesiones de trabajo en la sede del Parlamento Vasco. Aunque el proceso concluyó por desistimiento (ATC 265/1999, de 10 de noviembre), el Acuerdo objeto de impugnación en aquella ocasión no era un acto integrado en un procedimiento legislativo, tratándose, además, de una decisión definitiva que producía efectos jurídicos *ad extra* concretos y reales.

Tampoco era un acto de un procedimiento legislativo el objeto de la impugnación resuelta por la STC 16/1984, de 6 de febrero. En este caso el proceso constitucional había sido promovido contra la resolución del Presidente del Parlamento Foral de Navarra, de 25 de agosto de 1983, por la que se propuso a S.M. el Rey el nombramiento de Presidente de la Diputación Foral de Navarra. Pese al distinto carácter de la resolución entonces impugnada y de los Acuerdos del Gobierno y del Parlamento Vascos que el Abogado del Estado ahora impugna, en modo alguno resulta ocioso traer a colación el debate suscitado por las partes del proceso, y que se resuelve en la Sentencia en torno a si la resolución impugnada podía considerarse *resolución* a los efectos de su impugnación por el proceso constitucional del Título V LOTC, al tratarse de un acto de trámite en el nombramiento del Presidente de la Diputación Foral de Navarra, pues a la propuesta de nombramiento del Parlamento Foral había de seguirle el acto de nombramiento por parte de S.M. el Rey, refrendado por el Presidente del Gobierno. En dicha Sentencia el Tribunal, tras aludir al carácter compuesto del acto de nombramiento del Presidente del Gobierno de Navarra, por concurrir en él, de una parte, la decisión del Parlamento Foral y, de otra, el nombramiento por S.M. el Rey y el refrendo por el Presidente del Gobierno, consideró la resolución impugnada como objeto idóneo del proceso constitucional, al culminar aquella resolución “el procedimiento a seguir por la Comunidad Foral –dotada de personalidad jurídica-, al que pone fin”; esto es, al culminar el procedimiento previsto en art. 29 LORAFNA para la designación de Presidente del Gobierno Foral de Navarra, que en el ámbito de la Comunidad Autónoma concluye con la propuesta que el Presidente del Parlamento Foral hace a S.M. el Rey. Al poner fin la resolución impugnada al procedimiento que debe de seguirse en la Comunidad Autónoma para el nombramiento de Presidente de la Diputación Foral, “se configura –concluye en este extremo la Sentencia- como un acto de carácter resolutorio, sin perjuicio de que, dada la naturaleza de acto compuesto que tiene el nombramiento, la decisión de la Comunidad pase a integrarse en tal acto, del que forma parte” (FJ 4).

Si se prescindiera del carácter propio y diferenciado que los Acuerdos del Gobierno y del Parlamento Vascos presentan respecto a la resolución objeto de impugnación en la STC 16/1984, de 6 de febrero; esto es, de su condición de actos de un procedimiento legislativo, y se estimara entonces aplicable la doctrina recogida en la mencionada Sentencia en la delimitación de la noción de resolución a los efectos de su consideración como objeto de impugnación a través del proceso constitucional del Título V LOTC, la conclusión que se impondría sería la de que los referidos Acuerdos del Gobierno y del Parlamento Vascos no serían objeto idóneo de la impugnación; es decir, no podrían ser considerados resoluciones a los efectos de los arts. 161.2 CE y 76 LOTC, ya que en modo alguno culminan ni ponen fin al procedimiento de reforma estatutaria a seguir por la Comunidad Autónoma o por sus órganos, y que en este supuesto habría de concluir, en su caso, *ex art. 46 EAPV*, con la aprobación por el Parlamento Vasco de la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía por mayoría absoluta para su remisión, como iniciativa de reforma, a las Cortes Generales. No obstante, su condición de actos de un procedimiento legislativo impide alcanzar una conclusión definitiva a partir de aquella doctrina constitucional en torno a si constituyen o no objeto idóneo de la impugnación regulada en el art. 162.1 CE y en el Título V LOTC.

En esta línea de razonamiento, en orden a la delimitación del objeto del proceso constitucional regulado en el Título V LOTC, ha de señalarse también que, en tanto que proceso constitucional que se inserta en el ámbito de las relaciones y de los mecanismos de control entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las disposiciones infralegales y resoluciones objeto del mismo han de ser manifestación de la voluntad de la Comunidad Autónoma, como así se infiere, tanto de una interpretación sistemática de los preceptos que lo regulan, como de la doctrina recogida en la ya mencionada STC 16/1984, de 6 de febrero, de modo que las disposiciones y resoluciones objeto de impugnación han de proceder de órganos de la Comunidad Autónoma capaces de expresar la voluntad de ésta.

De otra parte, para concluir estas consideraciones sobre la impugnación regulada en el Título V LOTC, ha de precisarse que en modo alguno se trata de cuestionar, ni se cuestiona, la posibilidad de que actos o acuerdos procedentes de las Asambleas de las Comunidades Autónomas puedan ser objeto del referido proceso constitucional, sino exclusivamente de abordar si pueden constituir objeto idóneo del mismo actos que forman parte de un

procedimiento legislativo, condición predicable en este caso, como se pondrá de manifiesto a continuación, de los Acuerdos del Gobierno y del Parlamento Vascos que el Abogado del Estado impugna a través del cauce procesal previsto en el art. 161.2 CE y en el Título V LOTC.

5. Pese a que los Acuerdos del Gobierno y del Parlamento Vascos forman parte y se integran en un mismo procedimiento legislativo, en concreto, son secuencias consecutivas del procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Abogado del Estado los analiza individualizadamente en orden a determinar si cabe considerarlos como resoluciones para ser objetos idóneos del proceso constitucional que ha promovido. Para seguir la misma sistemática que la empleada por el Abogado del Estado, procedemos seguidamente a analizar individualizadamente los Acuerdos impugnados, comenzando, en atención a su secuencia lógica, por el Acuerdo del Gobierno Vasco, sin perjuicio de resaltar la condición común de ambos Acuerdos como actos que forman parte de un mismo procedimiento legislativo.

6. Ha sido doctrina consolidada que a través del Título V sólo pueden denunciarse vicios de inconstitucionalidad distintos de los derivados de la invasión competencial, por entenderse que para este segundo caso debe acudir a la vía del conflicto positivo de competencias (por todas, STC 66/1991, de 22 de marzo, FJ 2). Con posterioridad, sin embargo, y bien que sin haberse consolidado con claridad una línea doctrinal contraria, la STC 184/1996, de 14 de noviembre, como recuerda el Abogado del Estado en su escrito de impugnación, ha admitido que también por la vía del Título V se articulen denuncias de invasión competencial. En lo que aquí importa, el Acuerdo del Gobierno Vasco no puede, por su naturaleza y contenido, producir ni una infracción constitucional genérica, ni una infracción constitucional específica por quebranto del orden de distribución de competencias.

A) En primer lugar, el Acuerdo examinado no es, manifiestamente, expresión de ninguna asunción competencial ilegítima por parte del Gobierno Vasco. Ciertamente, el Tribunal ha admitido conflictos trabados con ocasión de actos de trámite (STC 143/1985, de 24 de octubre), circulares e instrucciones (STC 57/1983, de 28 de junio), comunicados (STC 137/1989, de 20 de julio), o simple vía de hecho (SSTC 33/1982, de 8 de junio, 101/1995, de 22 de junio). Lo determinante ha sido siempre que se trataba de expresiones indubitadas de una asunción de competencia que la contraparte procesal tenía por inconstitucionalmente fundada.

El Acuerdo del Gobierno Vasco no es expresivo de ninguna asunción de competencia con la que se lesione el ámbito competencial propio del Gobierno del Estado o de otra Comunidad Autónoma. La única competencia de la que ese Acuerdo puede ser expresión es la que asiste al Gobierno Vasco para proponer una reforma del Estatuto de Autonomía de su Comunidad Autónoma o, en general, para remitir al Parlamento autonómico cualesquiera propuestas de debate y discusión, con independencia de que se formalicen o no finalmente en textos normativos, para lo que es necesaria la voluntad de la Cámara que aquella inicial propuesta ha podido contribuir a conformar. Tal atribución no puede ser, por principio, cuestionada o discutida. Cosa distinta es que el debate o la discusión propiciados por el Gobierno proponente se formalicen después por la vía jurídicamente adecuada. Entender otra cosa, sería desconocer la lógica del sistema democrático parlamentario, uno de cuyos fundamentos consiste en que el Parlamento es la sede natural del debate político y el Gobierno uno de los sujetos habilitados para propiciarlo. Cómo se traduzca normativamente el fruto del debate, si es que finalmente llega a traducirse en algo, es cuestión que no debe condicionar anticipadamente la suerte de ningún debate, so pena de negar al Parlamento la facultad de arbitrar la discusión política en los términos que estime convenientes. So pena, en definitiva, de someter al Parlamento a tuteladas inaceptables.

En el presente caso además no debe perderse de vista que la sola admisión de la impugnación produce irremisiblemente la suspensión del debate intentado, razón suficiente para extremar el rigor en el trámite de admisión, rechazando impugnaciones que, como es el caso, desnaturalizarían irremediabilmente, de prosperar, los principios fundamentales de la democracia parlamentaria.

B) El Abogado del Estado sostiene que el Gobierno Vasco no puede remitir al Parlamento Vasco una Propuesta que, articulada al amparo del art. 46.1 a) EAPV (reforma del Estatuto de Autonomía), ofrece un contenido que sólo podría formalizarse jurídicamente de manera adecuada a través de una reforma de la Constitución. Este planteamiento convierte a la demanda del Abogado del Estado en una suerte de remedio jurisdiccional preventivo, con el que se anticipa la defensa del orden constitucional mucho más allá de lo que permitía del antiguo recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatutos de Autonomía y de Leyes Orgánicas, que desapareció de la LOTC por la reforma introducida en ella por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio. Si éste podía interponerse contra textos normativos

consolidados antes de su publicación oficial, la demanda examinada pretende atajar la inconstitucionalidad antes de que ésta llegue siquiera a cristalizar en una norma jurídica, adelantándose a la sola intención infractora advertida en el contenido de una propuesta.

Decir que el contenido de la *Propuesta* del Gobierno Vasco es contrario al ordenamiento vigente, no es decir nada que no pueda decirse de cualquier norma que pretenda, justamente, la reforma de ese ordenamiento. Si la antijuridicidad se predicara, no ya de normas definitivamente instaladas en el ordenamiento, sino de simples proyectos de normas o, antes aún, de la sola intención de producir normas, entonces el cambio y la reforma serían literalmente imposibles.

La *Propuesta* impugnada se presenta de manera un tanto confusa - como alega el Abogado del Estado- como una iniciativa de reforma del Estatuto Vasco. Iniciativa para la que el Gobierno autonómico tiene de legitimación. El hecho de que semejante iniciativa sólo pueda prosperar con éxito si antes se reforma la Constitución, tal y como sostiene el Abogado del Estado, no convierte a la *Propuesta* en sí (ni, por conexión, al Acuerdo que la formaliza) en una iniciativa inconstitucional. La iniciativa, una vez remitida a la Cámara, queda sometida a una serie de avatares, que pueden, desde luego, alterarla notablemente en su contenido, pero que, sobre todo, la modificarán radical y necesariamente en su naturaleza, que pasará a ser puramente normativa en el caso de que de ella resulte, lo que puede no ser el caso, una norma de Derecho. En tanto no se agote el procedimiento parlamentario iniciado con la remisión de la *Propuesta* no cabe más inconstitucionalidad, en su caso, que la que resulte de la infracción de las normas que disciplinan ese procedimiento.

La *Propuesta* del Ejecutivo vasco no es capaz de otro efecto que el de dar inicio a un debate parlamentario. De ese debate puede resultar finalmente una norma, o no resultar nada más allá de las conclusiones que quieran extraer del debate los ciudadanos representados por quienes han de participar en él, en tanto que parlamentarios. Una *Propuesta* como la impugnada, una vez asumida por el Parlamento, teóricamente podría rechazarse *ab initio* como consecuencia de la aceptación de una enmienda a la totalidad, o experimentar alteraciones radicales en su contenido por la aprobación de enmiendas parciales, o frustrarse como consecuencia de una disolución anticipada de la Cámara, etc.; sin descartar, como es natural, la posibilidad de que, superada con éxito la tramitación parlamentaria en la propia Cámara, la

propuesta de reforma del Estatuto no prospere en el Congreso de los Diputados, paso obligado en todo procedimiento de reforma estatutaria. Por último, y a propósito de la alegada necesidad de que previamente se reforme la Constitución, nada impide que, advertida por la Cámara esa necesidad, ella misma decida reconvertir la *Propuesta* en una iniciativa propia de reforma de la Constitución, para lo que está constitucionalmente legitimada (arts. 166 y 87.2 CE). En fin, en el estadio actual del proceder parlamentario no puede anticiparse ningún resultado normativo y, en consecuencia, todo posible juicio es, inevitablemente, prematuro.

La *Propuesta* impugnada, en tanto que iniciativa de debate parlamentario, agota todos sus efectos en esa sola condición, y, como tal, no puede ser objeto de otro juicio que el de oportunidad o conveniencia, para el que este Tribunal es manifiestamente incompetente, por estar reservado a los propios parlamentarios y, mediatamente, a sus representados. Así las cosas, la *Propuesta*, en su condición de iniciativa de discusión parlamentaria, no produce más efecto jurídico que el puramente *ad intra* ligado a su subsiguiente tramitación parlamentaria, trascendiendo únicamente *ad extra* la dimensión política inherente a su condición de desencadenante de un debate parlamentario.

En definitiva, el Acuerdo del Gobierno Vasco es expresión de una atribución inherente a todo Gobierno en un sistema democrático parlamentario, cual es la de someter a la Cámara legislativa iniciativas normativas o de pura discusión política, que pueden dar lugar, o no, a la asunción de un texto normativo y, en todo caso, al debate público sobre cuestiones de interés general, de cuyo acierto en punto a la oportunidad y a las posiciones defendidas por los grupos parlamentarios sólo puede legítimamente pronunciarse el cuerpo electoral. El enjuiciamiento jurisdiccional queda naturalmente descartado, pues, por definición, supuesta la formal constitución e integración del Gobierno y de la Cámara, así como las formalidades de tiempo y lugar imprescindibles para que ésta sea tal, y no un mero agregado de individuos, el debate es absolutamente libre en su contenido. Libre también en sus conclusiones, si éstas se formalizan en textos sin valor normativo. En el presente caso, como es evidente, se está muy lejos aún de esa fase de formalización normativa, careciendo este Tribunal, por ello, de la inexcusable jurisdicción o competencia para pronunciarse (art. 4.2 LOTC).

En pocas palabras, sentado que “la Constitución española, a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos, ni somete el

deber de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento” (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7), la necesaria defensa jurisdiccional del ordenamiento no puede verificarse sino cuando cabe hablar propiamente de *infracciones normativas*, sólo susceptibles de ser causadas, obviamente, por normas, y nunca por proyectos o intenciones normativas, que, en cuanto tales, pueden tener cualquier contenido. La jurisdicción puede reaccionar contra la forma jurídica que resulte de esas intenciones, pero la intención misma y su debate o discusión son inmunes en una sociedad democrática a todo control jurisdiccional, singularmente si el debate se sustancia en un Parlamento, sede privilegiada del debate público.

7. Por su parte el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco que el Abogado del Estado impugna califica como reforma del Estatuto de Autonomía la iniciativa normativa presentada por el Gobierno Vasco, la admite a trámite, precisando el procedimiento a seguir, ordena su publicación en el Boletín Oficial de la Cámara y, en fin, abre el plazo para la presentación de enmiendas por los Diputados y grupos parlamentarios. Es, pues, un acto de calificación y tramitación de la propuesta de iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía presentada por el Gobierno Vasco, a través del cual se da curso parlamentario a la misma, sin predeterminedar en modo alguno, más allá de las decisiones que se plasman en el propio Acuerdo, el devenir y, en su caso, el resultado del procedimiento legislativo. Se trata, en definitiva, de un acto de trámite del procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía puesto en marcha con el acto de iniciativa del Gobierno Vasco, cuyos efectos jurídicos se circunscriben exclusivamente al estricto ámbito del procedimiento legislativo del que forma parte y de los sujetos legitimados para participar en el mismo, careciendo, por tanto, fuera de ese ámbito, de relevancia alguna.

No se trata ahora de constatar los vicios de inconstitucionalidad que al referido Acuerdo de la Mesa de la Cámara imputa el Abogado del Estado y, por consiguiente, de entrar a enjuiciar si el citado órgano parlamentario ha ejercido en términos constitucionalmente adecuados su facultad de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarios o si el mencionado Acuerdo respeta o no la reserva del Reglamento parlamentario y vulnera el art. 23.2 CE, sino de determinar si dicho Acuerdo puede ser objeto idóneo del proceso de impugnación regulado en el Título V de la Ley Orgánica.

No resulta suficiente para considerar el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco como una *resolución* en el sentido de los arts. 161.2 CE y 76 LOTC el argumento esgrimido por el Abogado del Estado de que los Acuerdos de calificación y admisión a trámite son impugnables en amparo por la vía del art. 42 LOTC. Y ello en atención a que no puede sostenerse que la condición de objeto procesal idóneo en un recurso de amparo sea trasladable, sin más, a una impugnación del Título V de la Ley Orgánica. Cabría invocar en contra de esa traslación que pretende el Abogado del Estado la propia redacción de los preceptos legales que regulan los objetos de uno y otro procesos, pues en tanto que el art. 42 LOTC establece como objeto del recurso de amparo “las decisiones o actos sin valor de Ley” emanados de las Cámaras legislativas o de cualesquiera de sus órganos internos, el art. 76 LOTC define como objeto del proceso impugnatorio del Título V LOTC “las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones” emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas. De la distinta dicción de uno y otro preceptos en la definición del objeto de cada uno de estos procesos sería plausible sostener que habría que conferir un contenido y significado distintos, en lo que ahora interesa, a las expresiones, de una parte, “decisiones o actos”, y, de otra, “resoluciones”.

Pero más allá de esa diferenciación terminológica en la definición del objeto de uno y otro procesos, la imposibilidad de la traslación que pretende el Abogado del Estado encuentra su razón de ser en la distinta sustantividad y caracterización de ambos procesos en conexión con la naturaleza del Acuerdo que se quiere impugnar. En efecto, a través del recurso de amparo contra los Acuerdos de las Mesas de la Cámara de calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa lo que se pretende es preservar el derecho de participación de los sujetos legitimados a intervenir en el procedimiento parlamentario frente a unos actos únicamente relevantes *ad intra*, esto es, cuya eficacia se circunscribe exclusivamente a este procedimiento y a los sujetos legitimados para intervenir en él, careciendo de relevancia alguna *ad extra*. Por su parte, el proceso impugnatorio del Título V LOTC se inserta en el marco de las relaciones y mecanismos de control entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no pudiendo constituir objeto del mismo los Acuerdos de las Mesas de la Cámara de calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa, por desplegar éstos sus efectos únicamente en el estricto ámbito del procedimiento parlamentario del que forman parte y para los sujetos legitimados a participar en el mismo, presentando sólo relevancia *ad extra*, si el procedimiento legislativo concluye con la aprobación de la ley, en cuyo caso han de ser combatidos a través de

la impugnación de ésta por los procesos constitucionales al efecto establecidos. En otras palabras, los posibles vicios en los que puedan incurrir los actos que se insertan en la tramitación del procedimiento legislativo carecen de toda relevancia *ad extra* en tanto éste no concluya con la aprobación de la ley que lo culmine, y, precisamente porque entre tanto sus efectos jurídicos se contraen estrictamente al procedimiento parlamentario y a los sujetos legitimados a participar en el mismo, pueden constituir objeto idóneo de un recurso de amparo, a fin de preservar el derecho fundamental de participación de aquellos sujetos, y no del proceso impugnatorio del Título V de la LOTC.

Así pues el hecho de que el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco pueda ser objeto procesal idóneo de un recurso de amparo no lo convierte, por las razones expuestas, en objeto procesal idóneo de una impugnación del Título V LOTC. La imposibilidad de esa traslación que pretende el Abogado del Estado hace innecesario entrar a abordar la posibilidad de que el Gobierno pueda promover una impugnación del Título V LOTC, invocando derechos fundamentales de los que no es titular, en este caso, correspondientes a los parlamentarios legitimados a participar en el procedimiento legislativo, aun en los supuestos de que éstos no hubieran reaccionado mediante la interposición del correspondiente recurso de amparo contra el acto o la decisión supuestamente lesivo de sus derechos fundamentales o hubieran renunciado a su impugnación, convirtiéndose de este modo el proceso impugnatorio del Título V LOTC en una suerte de recurso de amparo por sustitución, con el consiguiente efecto, añadido a la admisión a trámite de la impugnación, de obtener la inmediata suspensión del acto o decisión en cuestión.

8. Los Acuerdos que se impugnan, como puros actos de tramitación insertados en un procedimiento parlamentario, sólo despliegan efectos *ad intra* de ese procedimiento en tanto éste no concluya con la aprobación de la norma que a su través pretende generarse. La eventual inconstitucionalidad de los actos parlamentarios sólo es relevante cuando concluyen con una resolución, disposición o acto que se integra en el Ordenamiento (y deberá verificarse con motivo del juicio de constitucionalidad que eventualmente se inste respecto de esa disposición, resolución o acto), o cuando, sin finalizar el procedimiento en el que se insertan, producen una lesión inmediata de derechos fundamentales de los sujetos legitimados para participar en el

procedimiento. Aquel control se verificará por vía del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad; éste mediante el recurso de amparo.

La impugnación del Título V queda descartada, por principio, si pretende dirigirse contra el acto de trámite antes de que el procedimiento concluya, pues, según se ha dicho, el Título V, en un entendimiento sistemático de la Ley en la que se incluye, establece un procedimiento de control de constitucionalidad de disposiciones y resoluciones imputables a la Comunidad Autónoma por conducto de los órganos expresivos de su voluntad institucional, supuesto en el que manifiestamente no pueden comprenderse los actos que se insertan en un procedimiento de gestación (incierto) de esa voluntad. Y debe también excluirse una vez finalizado el procedimiento, si éste lo hace con una norma con rango de ley.

En definitiva, en los Acuerdos del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003 y de la Mesa del Parlamento Vasco de 4 de noviembre de 2003 no concurre el “presupuesto procesal insubsanable de constituir objetos idóneos de la impugnación regulada en el art. 161.2 CE y en el Título V de la LOTC”, tal y como se cuestionaba en la providencia de 4 de diciembre de 2003.

En virtud de lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

La inadmisión de la presente impugnación y el archivo de las actuaciones.

Madrid, veinte de abril de dos mil cuatro.

Voto Particular discrepante que formula el Presidente don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera al Auto dictado en el proceso de impugnación 6761–2003.

Con el respeto que siempre me merecen las opiniones mayoritarias, y al amparo de lo establecido en el artículo 90.2 LOTC, expongo mi discrepancia tanto en lo que se refiere a la decisión como a su fundamentación.

1. El núcleo, o parte central, del Auto es que los Acuerdos que se impugnan son “puros actos de tramitación insertados en un procedimiento parlamentario” (palabras con las que comienza el fundamento jurídico 8 y que se repiten en otros momentos de la argumentación jurídica). A ese elemento primordial del discurso se agrega la tesis del debido respeto a la libertad de los parlamentarios para debatir “proyectos o intenciones normativas que, en cuanto tales, pueden tener cualquier contenido” (FJ 6), llegándose a una curiosa conclusión : “Decir que el contenido de la *Propuesta* del Gobierno Vasco es contrario al ordenamiento vigente, no es decir nada que no puede decirse de cualquier norma que pretenda, justamente, la reforma del ordenamiento. Si la antijuridicidad se predicara, no ya de normas definitivamente instaladas en el ordenamiento, sino de simples proyectos de normas o, antes aún, de la sola intención de producir normas, entonces el cambio y la reforma serían literalmente imposibles” (FJ 6).

No considero que esté sólidamente establecida la afirmación nuclear, ni me parecen aceptables los corolarios. (He calificado de “curiosa” la conclusión pues la reforma de una norma, entendida que es una reforma conforme a la Constitución, tiene que hacerse siempre dentro del Ordenamiento y siguiendo el procedimiento de revisión o reforma que el Ordenamiento insta. Estas reformas, por mucho calado que adquieran, son literalmente posibles).

2. A mi entender, no es un debate parlamentario lo que el Tribunal Constitucional debe suspender, una vez admitida la impugnación del Gobierno (art. 161.2 CE). El denominado “debate parlamentario” no lo es, en el presente caso, por las siguientes razones:

Primera. Porque se pretende, como objetivo final, una reforma de la Constitución utilizando el falso camino (o atajo prohibido) que conduce sólo a la reforma del Estatuto de Autonomía para el País Vasco [art. 46.1, a) EAPV].

Segunda. Porque la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi” contiene numerosas violaciones de la Constitución española, tan evidentes *a radice* que no hay

que esperar para apreciarlas a que finalice el recorrido de un largo proceso en el que puedan introducirse retoques o cambios.

¿Es que acaso puede constitucionalizarse, o controvertirse en un texto que encaje en la Constitución española, lo que se proclama en el Preámbulo de la “Propuesta”?

¿Es que son susceptibles de constitucionalización las decenas de violaciones que denuncia el Abogado del Estado?

¿Es que el meollo de la “Propuesta”, el Estatuto de Libre Asociación de la Comunidad de Euskadi con el Estado Español, tiene cabida en nuestra Constitución de 1978?

Tercera. Porque no todo en un Parlamento autonómico ha de discutirse libremente. El Auto del que estoy discrepando sostiene que “el debate es absolutamente libre en su contenido” (FJ 6), y en apoyo de su tesis invoca la STC 48/2003, de 12 de marzo, pero efectuando una transcripción parcial de la misma, que la desnaturaliza.

Dijimos en esa Sentencia 48/2003, fundamento jurídico 7, que “La Constitución española, a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento”. Hasta aquí es correcta la transcripción que se hace en el Auto de la mayoría. Pero se omite lo que en la STC 48/2003 se puntualiza a continuación: “Ciertamente, nuestra Constitución también proclama principios, debidamente acogidos en su articulado, que dan fundamento y razón de ser a sus normas concretas. Son los principios constitucionales, algunos de los cuales se mencionan en los arts. 6 y 9 de la Ley impugnada. Principios todos que vinculan y obligan, como la Constitución entera, a los ciudadanos y a los poderes públicos (art. 9.1 CE), incluso cuando se postule su reforma o revisión y hasta tanto ésta no se verifique con éxito a través de los procedimientos establecido en su Título X”.

No todo puede discutirse libremente en un debate parlamentario en la Cámara vasca. Autonomía no es soberanía (STC 32/81, de 28 de julio, fundamento jurídico 3). Los principios constitucionales, entre ellos la atribución de la titularidad del poder constituyente a la Nación española, vinculan y obligan a todas las instituciones, parlamentarias o de cualquier otra clase; y esto hasta que no se reforme la vigente Constitución a través de los procedimientos establecidos en su título X.

3. Visto que la “Propuesta” había tomado un atajo prohibido, lo procedente es paralizarla, admitiendo la impugnación que efectuó el Gobierno (art. 161.2 CE).

El fraude procedimental y las violaciones constitucionales saltan a la vista, son evidentes. ¿Por qué dejar que se inicie la discusión que no puede llevar a parte alguna? A mi memoria viene el art. 11.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: “Los Juzgados y Tribunales rechazarán fundadamente las peticiones, incidentes y excepciones que se formulen con manifiesto abuso de derecho o entrañen fraude de ley o procesal”. Y no se me olvida la prescripción del art. 6.4 del Código Civil.

4. Por último he de reafirmar, en la línea de nuestra jurisprudencia constitucional (SSTC 57/1983, de 28 de junio, 143/1985, de 24 de octubre, y 220/1992, de 11 de diciembre) que el término “resoluciones” empleado por los artículos 161.2 CE y 76 LOTC, comprende no sólo los actos que ponen fin a un procedimiento, sino también los actos de trámite, incluso no cualificados.

Si la dialéctica es la ciencia filosófica que trata del raciocinio y de sus leyes, formas y modos de expresión, calificar de mero trámite la decisión más importante de cuantas puede tomar el Gobierno de una Comunidad Autónoma –como es la reforma de su Estatuto– creo que resulta improcedente.

5. En suma, por las razones expuestas y argumentos jurídicos paralelos reflejados en otros Votos, igualmente discrepantes con el Auto de la mayoría, creo que debió admitirse la impugnación del Gobierno.

Firmo este Voto discrepante en Madrid a veintiséis de abril de dos mil cuatro.

Voto particular que formula el Magistrado don Pablo Cachón Villar respecto del Auto dictado por el Pleno del Tribunal Constitucional en fecha veinte de abril de dos mil cuatro en el asunto con número de registro 6761/2003, relativo a la Impugnación del Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, promovida por el Gobierno de la Nación.

Formulo el presente voto particular, en el que pongo de manifiesto mi discrepancia con el Auto dictado por el Pleno del Tribunal, expresando el mayor respeto al criterio mayoritario del Pleno, en el que se sustenta dicho Auto, y a los criterios en que se sustentan los demás votos particulares. En el voto expongo las razones de tal discrepancia, que desarrollo a continuación y que son las que manifesté en el debate que precedió a dicha resolución.

1. Entiendo que los Acuerdos impugnados son “resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas [en este caso Euskadi]”, como exige el art. 161.1 de la Constitución (CE), al definir el objeto de la Impugnación, y que reitera en términos parecidos el art. 76 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC): “resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas”. Y ello por razón de los órganos de que emanan (el Gobierno Vasco y la Mesa del Parlamento Vasco) y porque su contenido tiene sin duda, a mi entender, un claro carácter resolutorio.

En primer lugar, el Acuerdo del Gobierno Vasco tiene tal carácter en cuanto culmina el trámite seguido por la Administración, con la aprobación de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, y en cuanto decide dar traslado del mismo al Presidente del Parlamento Vasco a los fines del art. 46.1 a) del Estatuto de Autonomía (EAPV), que le confiere legitimación para la iniciativa de la reforma estatutaria.

En segundo lugar, el carácter resolutorio del Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco se manifiesta en el ejercicio de su función de calificación de la iniciativa del Gobierno Vasco como Propuesta de Reforma del Estatuto, en su decisión de admitirla a trámite y en su decisión de darle la tramitación del procedimiento legislativo ordinario con la exigencia de mayoría absoluta para su aprobación.

Lo relevante del Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, a los efectos que ahora interesan, es que no solamente se trata de un acto que forma parte de un procedimiento legislativo sino que tiene un determinado contenido con propios efectos ya que, calificando la Propuesta, decide no sólo su admisión a trámite sino también cuál ha de ser el marco jurídico (el relativo a la reforma estatutaria) y el procedimiento (el legislativo ordinario con mayoría absoluta para aprobación) en los que haya de producirse el debate parlamentario. A este particular me refiero también en los apartados que siguen.

Por todo ello los expresados Acuerdos son susceptibles, a mi entender, de la Impugnación prevista en el art. 161.2 CE y en los arts. 76 y 77 LOTC.

2. Es cierto que lo que es objeto de nuestro examen es la viabilidad del debate parlamentario del Estatuto propuesto. Mas es también cierto que la posibilidad de tal debate parlamentario viene dada por la decisión de la Mesa del Parlamento al calificar la propuesta y decidir sobre su admisión y sobre su tramitación [art. 23.1. 4ª y 5ª del Reglamento del Parlamento Vasco). Pues bien, el enjuiciamiento del Acuerdo de la Mesa (aunque sólo sea a los meros efectos de la admisión a trámite de la Impugnación, cual es ahora el caso) exige unas breves consideraciones sobre el contenido de la Propuesta del nuevo Estatuto en los términos que expongo a continuación.

3. La función de calificación se limita, en principio, a la verificación por la Mesa de los requisitos formales exigidos para la viabilidad de la iniciativa o propuesta formulada. Pero también se ha entendido que “el Reglamento parlamentario, no obstante lo dicho, puede permitir, o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengán justamente limitados por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente [...]” [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3 B), y 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4 C), entre otras].

El supuesto de autos se halla comprendido en este caso, visto que toda reforma de los Estatutos de Autonomía está limitada por normas de la Constitución (así, art. 147) y del bloque de la Constitucionalidad (en el caso que nos ocupa, arts. 46 y 47 EAPV).

4. La doctrina expuesta en el apartado anterior no comporta, a mi entender, la exigencia de un estudio completo o profundo por la Mesa de los escritos y documentos que le son girados, pues ello supondría la asunción de una tarea que ha de dejarse al debate parlamentario que, en su caso, haya de haber. Pero sí comporta, al menos, una lectura y consideración de aquellos extremos a que puedan afectar las limitaciones impuestas por la Constitución.

Pues bien, en el presente caso una simple lectura del documento remitido por el Gobierno Vasco evidencia, pone de manifiesto directamente y por sí mismo –sin necesidad de segundas lecturas y de interpretaciones- que el documento desconoce determinados límites impuestos por la Constitución.

Basta citar, al efecto, unos ejemplos, sin ánimo de exhaustividad, dado el trámite en que nos hallamos: a) el art. 6.2 concluye la regulación de las relaciones entre Euskadi y Navarra en los términos siguientes: “no resultando, por tanto, de aplicación a dichas relaciones lo dispuesto en el art. 145 de la Constitución”; b) el art. 14, al referirse a las relaciones entre la Comunidad de Euskadi y España, dice que “no resultará de aplicación unilateral, por parte del Estado, la previsión del art. 155 de la Constitución”; c) el art. 16.2 regula el nombramiento (por el Rey a propuesta del Parlamento Vasco) de tres de los Magistrados que habrían de integrar una Sala Especial del Tribunal Constitucional competente para resolver los conflictos Euskadi-Estado; d) el art. 16.5 excluye el efecto de suspensión automática prevista en el art. 161.2 CE cuando se trate de impugnaciones de disposiciones o resoluciones de las Instituciones vascas.

5. Así pues, es absolutamente patente, es absolutamente evidente (patencia y evidencia que se imponen por la simple lectura del documento, sin precisión de ulteriores reflexiones o interpretaciones) que la Propuesta de Reforma desconoce –al menos en algunos extremos- los límites impuestos por la Constitución y el bloque de la Constitucionalidad.

Basta recordar que los Estatutos de Autonomía han de contenerse “dentro de los términos de la presente Constitución” (art. 147.1 CE), y que la reforma de los Estatutos de Autonomía y la reforma de la Constitución tienen *–ex Constitutione–* un tratamiento diferente (respectivamente, art. 147.3 CE y arts. 166 y siguientes CE).

6. La exposición que precede es de suyo suficiente para entender que el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, adoptando las decisiones a que se ha hecho referencia (calificación del documento remitido como Propuesta de Reforma de Estatuto y su admisión a trámite en tal condición), puede haber desconocido el ámbito de sus funciones (referidas en el anterior apartado tercero). Y ello porque en el ejercicio de su función de calificación parece no haber considerado ni las limitaciones constitucionales de todo Estatuto, ni el hecho de que una iniciativa de reforma estatutaria exige una legitimación y un procedimiento diferente del de una reforma constitucional, extremos a los que sustancialmente se refiere el escrito de impugnación.

Por tales razones entiendo que debió ser admitida a trámite la Impugnación formulada por el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación, contra los expresados Acuerdos del Gobierno Vasco, de 25 de octubre de 2003, y de la Mesa del Parlamento Vasco, de 4 de noviembre de 2003. Esto es lo que sostengo con el presente voto.

Madrid, a veintiséis de abril de dos mil cuatro.

Voto particular que formulan los Magistrados don Guillermo Jiménez Sánchez, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez respecto del fallo y de la fundamentación jurídica del Auto dictado en el recurso de impugnación del Título V de la LOTC tramitado con el núm. 6761/2003

1. La discrepancia con el criterio de la mayoría del Pleno del Tribunal que motiva la emisión de este voto particular se refiere tanto al contenido de la parte dispositiva del Auto como a la fundamentación jurídica que la sustenta.

Haciendo uso de la facultad atribuida a los Magistrados del Tribunal Constitucional por el apartado 2 del art. 90 de la LOTC reflejamos en este voto particular nuestra discrepancia, defendida en la deliberación del Pleno, tanto en lo que se refiere a la parte dispositiva del Auto como respecto de la fundamentación jurídica en la que ésta se basa.

Nuestro criterio contrario a la posición mayoritaria se expresa, desde luego, con el mayor respeto a la opinión mayoritaria de los componentes del Pleno del Tribunal, cuyo criterio merece siempre nuestra más alta consideración.

2. La cuestión que debe afrontar el Auto es, exclusivamente, la de la admisibilidad o inadmisibilidad a trámite de la impugnación formulada por el Gobierno de la Nación de los Acuerdos del Gobierno Vasco y de la Mesa del Parlamento Vasco sobre la denominada "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi".

La cuestión a resolver en el Auto respecto del cual se formula el presente voto particular es, exclusivamente, la de la admisibilidad o inadmisibilidad a trámite de la impugnación que, al amparo del art. 161.2 CE y de los arts. 76 y 77 LOTC, ha formulado el Gobierno de la Nación contra:

a) El Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003, mediante el que se aprueba la denominada "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi" y se da traslado de ella al Presidente del Parlamento Vasco "de conformidad con lo exigido por el art. 46.1.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco."

b) Y el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, adoptado en su reunión de 4 de noviembre de 2003, mediante el que se admite a trámite la Propuesta anteriormente indicada para

su tramitación conforme al procedimiento legislativo ordinario y se ordena su remisión a la Comisión Parlamentaria de Instituciones e Interior así como su publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE PARLAMENTO VASCO, abriendo además un plazo para que puedan presentar enmiendas los miembros del Parlamento y los grupos parlamentarios.

En el presente momento procesal no corresponde realizar reflexión ni pronunciamiento algunos sobre las cuestiones de fondo que plantea la impugnación, ni consiguientemente sobre el sentido que debería haber tenido, en caso de que se hubiera acordado su admisión a trámite, la Sentencia con la cual habría culminado el proceso constitucional.

3. El control en el momento inicial del proceso constitucional de la concurrencia de los requisitos de admisibilidad de la impugnación planteada ha de efectuarse en términos estrictos. Sólo la manifiesta inexistencia de los presupuestos esenciales para la apertura del proceso puede dar lugar en esta fase del procedimiento a que se acuerde la inadmisión a trámite de la impugnación.

Para definir en términos correctos el problema que propone la admisibilidad o inadmisibilidad de la impugnación planteada por el Gobierno de la Nación es preciso resolver ante todo, en un orden lógico, la duda sobre si toda impugnación formulada al amparo de lo dispuesto en el art. 161.2 CE y en Título V LOTC ha de ser tramitada necesariamente o si es posible abrir el trámite sobre su admisión acordado por el Pleno. El Auto frente al cual se formula el presente voto particular guarda silencio sobre esta cuestión, pero parece pertinente exponer la motivación a que responde la apertura del referido trámite, por razones obvias de exhaustividad y de congruencia procesal (arts. 80 LOTC y 218.1 LEC), para no dejar sin adecuada respuesta las quejas que al respecto se han formulado por las representaciones del Gobierno y de la Mesa del Parlamento Vascos.

A efectos de analizar la cuestión propuesta ha de advertirse que el art. 64 LOTC, al que se remite el art. 77 del mismo Cuerpo legal, no regula específicamente un trámite de admisión de las impugnaciones de la naturaleza propia de la contemplada en el caso, y que una aproximación literal al tema podría llevar a la inicial apreciación de que los términos en los que se expresa la LOTC (art. 64, apartados 1 y 2), "el Tribunal comunicará [...] al Gobierno u órgano autonómico", "su formalización comunicada por el Tribunal suspenderá inmediatamente la vigencia de la disposición, resolución o acto que hubiesen dado origen al conflicto", parecerían abonar la tesis de que no procede seguir actuación alguna referente a la admisión de la impugnación, que se impondría en términos inexcusables de modo automático. Sin embargo la práctica constitucional

consolidada, con apoyo normativo en el art. 4.2 LOTC, es la de que han de fiscalizarse siempre, incluso en el caso de impugnaciones como la que ahora nos ocupa, los presupuestos procesales de toda impugnación, lo cual, desde luego, no excluye la posibilidad de apreciación de la concurrencia de una causa de inadmisión en Sentencia.

La aplicación de tal principio ha llevado a este Tribunal a inadmitir en alguna ocasión conflictos positivos de competencia mediante Auto, por lo que, tramitándose las impugnaciones amparadas en el art. 161.2 CE por el cauce correspondiente a tales conflictos (conforme a lo dispuesto en el art. 77 LOTC), pareció razonable al Pleno abrir la posibilidad de debatir el tema de la admisibilidad o la inadmisibilidad de la impugnación. Al respecto entendemos que resulta adecuado dejar expresa constancia de dos observaciones adicionales que contribuyen a fijar los términos en los que ha de llevarse a cabo el actual enjuiciamiento:

a) En primer lugar, la de que el control que ahora corresponde efectuar sobre los presupuestos de admisibilidad del proceso deriva de la consideración general de que la concurrencia de éstos puede y debe ser examinada en todo proceso jurisdiccional, tanto si es constitucional como si es judicial. Pero no resulta intrascendente que la LOTC no regule para el caso un específico trámite de admisión, y ni siquiera contenga una simple mención a ésta, lo que contrasta con la específica regulación del correspondiente trámite en el recurso de amparo, en la cuestión de inconstitucionalidad y en los conflictos en defensa de la autonomía local (arts. 50, 37 y 75 *quinque* LOTC), y con, al menos, la inclusión de una referencia a la admisión en la normativa concerniente al recurso de inconstitucionalidad (art. 30 LOTC). Nótese que cuando la LOTC regula específicamente el trámite de admisión no lo restringe exclusivamente al cumplimiento de los presupuestos procesales en general, sino que lo extiende al control de si la iniciación del proceso resulta o no notoriamente infundada. Nada de esto se contempla en la ordenación rectora de esta impugnación, por lo que el control que se debe efectuar en relación con ella ha de ser, por decirlo así, un control de mínimos, que sólo en la medida imprescindible puede servirse de la contemplación del fondo de los motivos de impugnación, y, en todo caso, sin entrar a valorar su consistencia.

b) En segundo término, la de que el análisis de los precedentes sobre impugnaciones como la aquí suscitada revela que ninguna de las hasta ahora planteadas ha sido inadmitida a trámite por este Tribunal a lo largo de sus veinticuatro años de historia. Ahora bien, de esta circunstancia no cabría sacar conclusión unívoca alguna (bien pudiera responder a la inexistencia de dudas sobre su admisibilidad) si no fuera porque la calificación de la actuación impugnada fue efectivamente puesta en duda en varias ocasiones, siendo resuelto este aspecto en Sentencia. En efecto, en la STC 16/1984, de 6 de febrero, se cuestionaba si la propuesta de nombramiento en aquel caso objeto de

impugnación era o no un acto de trámite irrecurrible por el cauce del art. 161.2 CE, y la correspondiente alegación fue desestimada en el Fundamento Jurídico 4. Otro tanto sucedió en la STC 44/1986, de 17 de abril, cuyo Fundamento Jurídico 4.b) aborda el problema de si el acto aprobatorio de un convenio entre dos Comunidades Autónomas es, por su contenido, susceptible de impugnación. En suma, la relevancia del contenido de la resolución impugnada por el Gobierno en orden a atribuirle la condición de impugnabile por la vía del art. 161.2 CE no es algo que haya pasado inadvertido a este Tribunal, sino que, cuando la cuestión correspondiente ha sido planteada con un razonamiento acabado por los demandados, ha sido resuelta siempre al dictar Sentencia, de lo que cabe concluir que la práctica hasta ahora constantemente seguida por la jurisdicción constitucional ha sido la de que sólo la palmaria y manifiesta falta de cumplimiento de los requisitos procesales puede conducir a adoptar la resolución de inadmitir a trámite la impugnación en el momento inicial o primero (de simple apertura) del proceso.

Tal forma de razonar resulta adicionalmente avalada por la práctica observada por este Tribunal en materia de conflictos de competencia, en los que sólo se han adoptado resoluciones de inadmisión en la fase inicial de apertura del proceso en supuestos límites, tales como los siguientes: 1º) el de la falta absoluta de resolución impugnada, que ni siquiera el Gobierno impugnante era capaz de identificar (ATC 638/1986, de 22 de julio); 2º) el de incumplimiento de formalidades previas al planteamiento del conflicto, como haber dado cuenta al Gobierno del requerimiento previo de incompetencia exigido por el art. 63.2 LOTC, o el de falta de justificación de la fecha de recepción del requerimiento de incompetencia que resulta determinante del cómputo de los plazos legalmente establecidos (ATC 55/1981, de 6 de junio); 3º) el de pretenderse por el actor una declaración sobre la adecuación de un reglamento a la ley sin plantear un verdadero conflicto de competencias (ATC 754/1985, de 31 de octubre y 886/1988, de 5 de julio); 4º) el de plantearse una cuestión ya resuelta en anterior Sentencia (ATC 726/1986, de 18 de septiembre); 5º) o, finalmente, el de no tener "por objeto una «disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado» (art. 63.1 LOTC)" (ATC 192/2001, de 3 de julio).

En definitiva, si tal ha sido la línea de resolución de este Tribunal respecto del conflicto de competencias cabe deducir que, en un proceso de impugnación que tiene una funcionalidad particularmente relevante en el sistema (o, si se prefiere, en la *dinámica*) del Estado de las Autonomías, y en el cual es posible aducir cualquier motivo constitucional de impugnación, habrán de adoptarse unos criterios al menos semejantes y posiblemente aún menos incisivos en el enjuiciamiento de los requisitos de admisibilidad.

4. *Refuerza la conclusión anterior la funcionalidad propia en el Estado de las Autonomías del proceso regulado en el art. 161.2 CE y en el Título V LOTC.*

La conclusión anteriormente afirmada resulta reforzada por el dato de que el art. 161.2 CE y el Título V LOTC establecen una garantía común a todos los Ordenamientos basados en una distribución vertical del poder conforme al modelo del Estado federal, no lejano *de facto* a nuestra experiencia autonómica. En efecto, como regla general, los Estados descentralizados territorialmente, en los cuales los Estados miembros, los Entes autonómicos o las Regiones sean titulares de un auténtico poder político propio y tengan garantizadas sus competencias por una norma fundamental, incluyen en su sistema constitucional mecanismos de prevención de funcionalidad análoga al que conoce nuestro Derecho (tal y como evidencian los debates parlamentarios sobre la vigente Constitución Española), puesto que ello resulta preciso para salvaguardar la subsistencia misma de la Federación o del *Estado compuesto* frente a cualquier iniciativa parcial de alterar su equilibrio (principio que la literatura constitucionalista considera que implícitamente se apunta en el art. 145.1 CE al excluir la admisibilidad de la federación de Comunidades Autónomas). La existencia, junto al Estado central, de Entes territoriales dotados de poder político ha de ir acompañada por la prohibición de alterar unilateralmente el equilibrio y las reglas fundamentales que hacen posible el funcionamiento del sistema.

5. *La apertura de un trámite de audiencia antes de resolver sobre la admisión o inadmisión de la impugnación no ha lesionado ningún derecho del Gobierno ni de la Mesa del Parlamento Vascos, ni ha vulnerado en su perjuicio el principio de igualdad de armas de las partes en el proceso.*

Íntimamente relacionada con lo hasta ahora expuesto se encuentra una objeción formulada por el Gobierno y por la Mesa del Parlamento Vascos, para quienes la apertura de un trámite de audiencia sobre si los Acuerdos impugnados constituyen o no objeto idóneo de impugnación concede al Abogado del Estado una inmerecida segunda ocasión de exponer argumentos sobre tal tema desarrollando un razonamiento que, por plantear temas para ellos desconocidos, les colocan en una posición de injustificada inferioridad procesal que quiebra el principio de igualdad de armas.

Tal objeción resulta por completo injustificada. En efecto, si puede y debe apreciarse *a limine litis* la concurrencia de los requisitos procesales de admisión de la impugnación es llano que, pese a no resultar forzoso hacerlo, no es inadecuado oír a quien planteó la impugnación acerca de la cuestión suscitada. Ahora bien, dado que sólo el impugnante resultaría afectado por una

eventual inadmisión, es ordinario que no se oiga a quienes, de admitirse a trámite el proceso constitucional, resultarían ser la parte opuesta en el proceso constitucional (así, por ejemplo, se configura el trámite de admisión en el recurso de amparo -art. 50.3 LOTC-). En consecuencia la ocasión ofrecida al Gobierno y a la Mesa del Parlamento Vasco para alegar lo que estimen conveniente sobre si las resoluciones impugnadas constituían o no objeto idóneo de impugnación constituye una garantía suplementaria que en nada quiebra el principio de igualdad de armas, sino que ha proporcionado al Gobierno y a la Mesa del Parlamento Vasco una ocasión para alegar de la que, de ordinario, no dispone quien no es el actor del proceso constitucional.

6. En el caso concurren los presupuestos procesales de admisibilidad de la impugnación: ha sido planteada por el legitimado al efecto para ello sin incurrir en ningún defecto con relevancia en esta fase del proceso constitucional; se ha presentado en tiempo oportuno; se fundamenta en la apreciación de que los Acuerdos impugnados incurren en infracciones constitucionales; y se refiere a unos Acuerdos o resoluciones adoptados por órganos de una Comunidad Autónoma.

Procede ya analizar si concurren o no en el caso los presupuestos procesales de admisibilidad de la impugnación que cabe deducir de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC.

a) En primer lugar ha de observarse que la impugnación ha sido deducida por quien ostenta legitimación para ello, es decir, por el Gobierno de la Nación. Así resulta acreditado con la certificación del Acuerdo del Consejo de Ministros ordenando entablar la acción deducida que se adjunta al escrito de impugnación.

Ahora bien, en relación con este extremo se aduce por el Gobierno y por la Mesa del Parlamento Vasco que el Acuerdo de plantear la impugnación debe ser considerado inválido, por cuanto ha sido adoptado sin que se haya emitido dictamen sobre la cuestión que propone por la Comisión Permanente del Consejo de Estado, lo que resulta exigido en el art. 22.6 de la LO 3/1980, de 22 de abril, reguladora del indicado Alto Cuerpo Consultivo. Tal dictamen puede solicitarse previamente o con posterioridad a la interposición de la impugnación, pero en este último supuesto el Gobierno ha de acordar que se formule la oportuna consulta al Consejo de Estado en la misma sesión en que adopte la resolución de plantear la impugnación ante el Tribunal Constitucional.

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse expresamente sobre la cuestión suscitada, con ocasión del planteamiento de un supuesto de conflicto de competencias, en la STC

192/2000, de 13 de julio, cuya doctrina consideramos que es directamente aplicable al caso que nos ocupa. En tal STC (Fundamento Jurídico 3) afirmamos que: "el propio art. 22.6 LOCE, al prever que la consulta sea previa o por el contrario posterior a la interposición del recurso, permite que la impugnación se realice antes de haber el Gobierno de la Nación recibido la consulta, de modo que ésta puede ser evacuada durante la tramitación del recurso interpuesto. Ello es ya una muestra evidente de que no se trata de un requisito previo o *sine qua non* para la interposición de recursos constitucionales. Por lo demás, este Tribunal, a la hora de admitir o inadmitir los conflictos positivos de competencia, debe regirse únicamente por su propia Ley Orgánica (arts. 60 y siguientes), que sólo prevé como requisito de admisibilidad *stricto sensu* el requerimiento previo que han de efectuar los órganos superiores de las Comunidades Autónomas que promuevan un conflicto (art. 63.1 LOTC)[...]. De manera que, contrariamente a otras circunstancias o trámites previos, la consulta al Consejo de Estado contemplada en la LOCE no afecta a la interposición misma del conflicto de competencia o del recurso de inconstitucionalidad [ahora a la impugnación del Título V LOTC] desde el punto de vista de su admisibilidad procesal. Por ello, la existencia o no de la consulta o su recepción por el Gobierno de la Nación no vician, en lo que hace a la citada fase procesal, la decisión del Gobierno de la Nación de interponer el conflicto y solicitar su tramitación en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad".

La aplicación de la anterior doctrina muestra la falta de consistencia de la objeción formulada por el Gobierno y por la Mesa del Parlamento Vasco. En efecto, las consideraciones desarrolladas son plenamente trasladables al caso que ahora nos ocupa, puesto que el 22.6 LOCE se refiere, en general, a la "impugnación de las decisiones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional", lo cual comprende sin duda alguna impugnaciones del género de la deducida ahora por el Gobierno; y tampoco encontramos en la regulación contenida en los arts. 76 y 77 LOTC una exigencia concreta de dictamen del Consejo de Estado (por lo que tal trámite no se contempla expresamente como requisito de admisibilidad de la impugnación constitucional).

b) Tampoco puede ponerse objeción alguna al cumplimiento por el impugnante del requisito temporal que debe satisfacer su actuación procesal, pues no han transcurrido dos meses entre la adopción de los Acuerdos impugnados, de fechas 25 de octubre y 4 de noviembre de 2003, y el 13 de noviembre de 2003, fecha de presentación de la impugnación, con lo cual resulta cumplida la exigencia que establece el art. 76 LOTC).

Al examinar la temporaneidad de la actuación del Gobierno de la Nación ha de rechazarse otra alegación del Gobierno Vasco, la de que la impugnación sería prematura en la medida en que cuando se dedujo no se habían resuelto las solicitudes de reconsideración efectuadas por dos

grupos parlamentarios. En efecto, la vía impugnatoria ejercitada no requiere, a diferencia de lo que sucede con el recurso de amparo frente a decisiones parlamentarias (art. 42 LOTC), la utilización y resolución de los medios parlamentarios de impugnación, medios impugnatorios a los que en el caso es ajeno el Gobierno de la Nación, el cual, no sólo no está legitimado para su interposición, sino que ni siquiera interviene en su tramitación. Cuestión distinta es que la variación que en su contenido pudieran experimentar los Acuerdos impugnados como consecuencia de que su eventual reconsideración pudiera hacer variar, o incluso hacer desaparecer, el objeto de la impugnación, extremo sobre el cual, dado el sentido puramente hipotético que tendría cualquier observación que se hiciera, no resulta procedente efectuar pronunciamiento alguno.

c) Un tercer requisito de admisibilidad de la impugnación es que ésta se fundamente en la apreciación de que la disposición o la resolución contra la que se dirija hayan incurrido en algún tipo de infracción constitucional. Así se deduce del art. 77 LOTC, el cual dispone que "la impugnación se formulará y substanciará por el procedimiento previsto en los artículos 62 a 67 de esta Ley" para los conflictos positivos de competencia, que han de traer causa de la alegación de no haberse respetado el orden de competencias establecido en el *bloque de la constitucionalidad* (art. 62 LOTC).

En relación con este requisito, que excluye de raíz toda fundamentación de la impugnación en motivos de legalidad ordinaria sin trascendencia constitucional, se ha planteado si en el concreto género de proceso constitucional que ahora reclama nuestra atención pueden o no aducirse como base de impugnación motivos competenciales. Sobre este punto la jurisprudencia constitucional ha seguido una praxis flexible, que conoce supuestos de resolución acumulada de recurso de amparo e impugnación del art. 161.2 CE (STC 16/1984, de 6 de febrero), de impugnación principal a través del conflicto positivo de competencias y subsidiariamente al amparo de los arts. 76 y 77 LOTC (STC 102/1988, de 8 de junio), e incluso de impugnación por el trámite del Título V LOTC basada en motivos exclusivamente competenciales (STC 184/1996, de 14 de noviembre). El tenor literal del precepto aludido y la referida pauta de comportamiento del Tribunal Constitucional revelan que en esta modalidad procesal no está vedada la acumulación de motivos de impugnación ajenos a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y otros estrictamente competenciales.

Tal como se expone con detalle en los antecedentes del Auto frente al cual se formula este voto particular el Gobierno de la Nación aduce que el Acuerdo del Gobierno Vasco, estrictamente considerado al margen del contenido de la denominada "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi" que incorpora, vulnera, a su entender con la máxima gravedad posible, el bloque de constitucionalidad, distinguiendo dos grupos de infracciones que estima concurren en él:

de una parte entiende que vulnera el art. 46.1 a) y la Disposición adicional del EAPV en relación con la Disposición adicional primera CE, así como el art. 147.1 CE y el art. 101 del Reglamento del Parlamento Vasco; de otra que es contrario a los arts. 166 y 87.2 CE en relación con los propios arts. 46.1 a) del EAPV y 101 del Reglamento del Parlamento Vasco. El Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco se entiende que resulta contrario, de una parte, al art. 27.1 EAPV en relación con el art. 152.1 CE; y, de otra, a los arts. 23.1.5ª, 24.2 y 101 del Reglamento del Parlamento Vasco, lo cual hace que vulnere el art. 23.2 CE.

Pues bien, la invocación de los preceptos a que acabamos de aludir, *prima facie* de evidente relieve constitucional, y el razonamiento sintetizado en los antecedentes del Auto son suficientes para que, en este momento procesal, pueda entenderse cumplido el requisito al que ahora estamos refiriéndonos. No podemos dejar de advertir que en la fase de admisión en la cual nos encontramos no es procesalmente correcto efectuar un análisis en profundidad sobre el fondo de los razonamientos empleados en la impugnación, pues tal estudio habría, en su caso, de realizarse en la fase decisoria de este proceso constitucional, resultando pertinente ahora tan sólo proceder al examen de la naturaleza constitucional de los motivos de impugnación.

d) La cuestión más compleja que se suscita en el caso, y que ha sido el objeto del trámite de audiencia abierto mediante la providencia de 4 de diciembre de 2003, no es otra que la planteable en relación con el objeto mismo de la impugnación, la cual ha de referirse, según el art. 161.2 CE, a disposiciones o a resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, es decir, conforme precisa el 76 de la LOTC, a disposiciones normativas sin fuerza de Ley o a resoluciones dictadas por cualquier órgano de las Comunidades Autónomas.

Resulta claro que los dos Acuerdos impugnados han sido adoptados por órganos de la Comunidad Autónoma Vasca. Y asimismo que ninguno de ellos puede ser calificado de *disposición normativa*, puesto que no introducen regulación alguna, sino que se limitan a aprobar lo que se denomina "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi", que se remite al Parlamento Autonómico, y a admitirla a trámite por la Mesa de éste, ordenando su remisión a la Comisión Parlamentaria de Instituciones e Interior. Por tanto resta analizar si nos encontramos ante "resoluciones" en el sentido que cabe dar a tal concepto a los efectos de la impugnación deducida por el Gobierno de la Nación.

En este sentido ha de partirse de que nos encontramos ante conceptos jurídicos cuya significación y alcance han de ser fijados por este Tribunal interpretando los preceptos que disciplinan en la CE y en la LOTC el proceso constitucional planteado, sin que haya de recurrirse para ello a la trasposición mecánica de las categorías jurídicas que se emplean para perfilar la

noción o significado del término "resolución" en determinados sectores del Ordenamiento. Así, en particular, en el Derecho administrativo y en el proceso contencioso-administrativo pueden encontrarse figuras y categorías que guardan, bajo ópticas parcialmente coincidentes, aunque con límites disímiles, no pocas semejanzas con algunas de las que han de contemplarse en los procesos constitucionales y en la actividad de los Poderes Públicos que se someten a nuestro enjuiciamiento, pero ello no quiere decir que los conceptos jurídicos acuñados en el ámbito de la disciplina jurídico-administrativa, incluso con reflejo en textos normativos, resulten aplicables directamente y sin matización alguna a los procesos constitucionales.

Más en concreto, antes de acometer el estudio de los Acuerdos impugnados conviene precisar el marco jurídico en el cual éstos han sido dictados. El Acuerdo del Gobierno Vasco en el que se aprueba la denominada "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi" fue remitido al Presidente del Parlamento Vasco "de conformidad con lo exigido por el artículo 46.1 a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco". En tal artículo se establece que la iniciativa para la reforma del Estatuto de Autonomía corresponderá, entre otros, al Gobierno Vasco; que la correspondiente propuesta habrá de ser aprobada por el Parlamento Vasco por mayoría absoluta y requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales del Estado mediante ley orgánica; y, finalmente, que precisará la aprobación de los electores (de la Comunidad Autónoma del País Vasco) mediante referéndum.

De lo anterior se sigue que la iniciativa adoptada por el Gobierno Vasco (con independencia de cualquier juicio de fondo sobre la posibilidad de que incurra en un vicio de desviación de poder, en la modalidad de desviación de procedimiento) no habría de concluir, en su caso, en el Parlamento Vasco con la aprobación de una ley autonómica, sino con la adopción de un acuerdo mediante el que la Comunidad Autónoma ejercitara su competencia de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales. Es más, ni siquiera la hipotética intervención de éstas aprobando una Ley Orgánica supondría la introducción en el Ordenamiento jurídico de un texto normativo en sentido estricto, pues para ello sería necesaria la aprobación final de la modificación estatutaria por los electores de la Comunidad Autónoma del País Vasco mediante referéndum. Es decir, tanto el Acuerdo del Gobierno Vasco como el de la Mesa del Parlamento Vasco se insertan en un proceso en el cual existen fases bien diferenciadas con intervención de órganos diversos, incardinados a su vez en la estructura estatal y en la autonómica, e incluso directamente del electorado de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Con esta apreciación, que no resulta desvirtuada porque para la adopción del eventual acuerdo del Parlamento Vasco vaya a seguirse el procedimiento legislativo ordinario (art. 120 RPV), queremos resaltar la singularidad del proceso complejo en el que se insertan, como fases con sustantividad propia, las Resoluciones recurridas. Es cierto que las intervenciones del Parlamento y del Gobierno Vascos en lo que se califica como

una reforma estatutaria resultan estructuradas con carácter secuencial o sucesivo, y que, por tanto, ambas están relacionadas entre sí. Pero, ni estas dos fases del proceso son las únicas dotadas de sustantividad que lo integran (pues tras ellas habría de seguirse, en su caso, la tramitación de una Ley Orgánica y procederse a la convocatoria de un referéndum –art. 46.1 EAPV-), ni predicar una entidad propia de cada uno de los distintos elementos o actuaciones que integran el proceso implica que la relación existente entre las distintas fases de éste carezca de relevancia a la hora de, entre otras cosas, enjuiciar los motivos de impugnación que cabe deducir frente a cada resolución; o, lo que es lo mismo, cuál haya de ser la intensidad cualitativa del control de constitucionalidad que cabe ejercer sobre cada una de aquéllas. Ahora bien, tal cuestión pertenece, como ya hemos reiterado, a la fase decisoria de la impugnación, por lo que resulta prematuro proceder a afrontarla en este momento.

Para concluir esta caracterización hemos de abordar la argumentación de la Mesa del Parlamento Vasco, según la cual la previsión de sistemas de impugnación específicos para normas con rango de ley determina que la totalidad de la tramitación parlamentaria autonómica quede excluida del control jurisdiccional que ejerce este Tribunal a través del cauce impugnatorio previsto en el art. 161.2 CE y en el Título V (arts. 76 y 77) LOTC, de manera que tal control queda diferido al momento en el que concluye el procedimiento parlamentario al igual que ocurre con las leyes aprobadas por las Cortes Generales. Esta afirmación, se sigue razonando, sólo tiene la excepción de los recursos de amparo constitucional, en los que se pretende la tutela de un derecho fundamental o de una libertad pública.

Tal afirmación no encuentra claro e inequívoco sustento en los preceptos invocados ni en la articulación del sistema de control de constitucionalidad atribuido a este Tribunal, toda vez que el art.161.2 CE, por la amplitud con la que aparece redactado, comprende la totalidad de las disposiciones y de las resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, con lo cual resulta que la restricción del objeto de la impugnación no podrá derivarse de la naturaleza y funciones del órgano autonómico del que procede, sino de si se está en presencia de una "disposición" o de una "resolución", conceptos cuya interpretación y aplicación al caso concreto corresponde determinar, como ya hemos indicado, a este Tribunal. Tampoco los art. 76 y 77 LOTC incluyen restricción alguna del alcance atribuible a los términos de que hacen uso, sino que regulan un género de impugnación específico por razón de la legitimación activa, la clase de disposiciones y resoluciones a los que se refiere, el órgano que dicta dichas disposiciones o resoluciones, la amplitud de las vulneraciones constitucionales aducibles y el régimen de suspensión que la impugnación produce. Por lo tanto no existe soporte normativo para una restricción del proceso impugnatorio de que tratamos como la propugnada por la Mesa del Parlamento Vasco, sin que de la regulación específica del recurso de amparo contra "las decisiones

o actos sin valor de ley emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos" (art. 42 LOTC), quepa tampoco extraer consecuencia alguna que sustente la tesis de la Mesa del Parlamento Vasco.

7. El Acuerdo del Gobierno Vasco impugnado puede y debe ser considerado una "resolución" susceptible de impugnación por el Gobierno de la Nación conforme a lo establecido en el art. 161.2 CE y en el Título V LOTC.

El Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003, mediante el cual se aprueba la denominada "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi", de la que se da traslado al Presidente del Parlamento Vasco "de conformidad con lo exigido por el art. 46.1.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco", representa una decisión política de primer orden que supone la conclusión de una fase bien diferenciada en el proceso de tramitación de la que se denomina "reforma estatutaria". En tal sentido supone la adopción de una iniciativa que trasciende de la organización en cuyo seno se gesta (el Ejecutivo Autonómico) para producir su efecto en el seno de una institución autonómica independiente de aquél (la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma). A los solos efectos de decidir sobre la admisión de la impugnación (único extremo a considerar en este momento procesal) ha de reconocerse que el referido Acuerdo produce efectos jurídicos externos al órgano que lo acuerda, pues tiene la virtualidad de abrir un procedimiento parlamentario complejo que obliga al órgano destinatario de la resolución, distinto e independiente de aquél, a pronunciarse en un determinado sentido. Según pone de manifiesto el Abogado del Estado, el Parlamento Vasco, destinatario del Acuerdo adoptado por el Gobierno Vasco, ha de resolver sobre determinados aspectos de la iniciativa, tales como su admisión a trámite, y, en su caso, decidir el procedimiento a seguir para su tramitación (art. 23.1. reglas 4ª y 5ª del RPV), como efectivamente hizo el Acuerdo de la Mesa del Parlamento igualmente impugnado.

No desconocemos la singularidad del acto sometido a revisión, pero dicha singularidad podrá, acaso, delimitar la extensión del control que es dable realizar a este Tribunal, cuestión sobre la que no hemos ahora de entrar a conocer, pero no priva al Acuerdo del Gobierno Vasco de su condición de resolución impugnable. Decidir sobre si, como se argumenta en los escritos de alegaciones del Gobierno y de la Mesa del Parlamento Vascos, se pretende un inadecuado control preventivo de constitucionalidad de la "Propuesta" presentada por el Gobierno Vasco, o si se trata de imponer una suerte de *democracia militante* incompatible con nuestra Constitución, es una labor que pertenece al enjuiciamiento de la impugnación o, con mayor propiedad, a la delimitación del control de fondo a ejercer por este Tribunal, pero que resulta ajena al trámite de admisión en el que ahora nos encontramos.

8. El Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco impugnado puede y debe igualmente ser considerado una "resolución" susceptible de impugnación por el Gobierno de la Nación conforme a lo establecido en el art. 161.2 CE y en el Título V LOTC.

El segundo de los Acuerdos impugnados es el de la Mesa del Parlamento Vasco, adoptado en su reunión de 4 de noviembre de 2003, mediante el cual se admite, para su tramitación conforme al procedimiento legislativo ordinario, la denominada "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi", y se ordena su remisión a la Comisión Parlamentaria de Instituciones e Interior así como su publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE PARLAMENTO VASCO, abriendo un plazo para que puedan presentar enmiendas los miembros del Parlamento y los grupos parlamentarios.

A diferencia de lo que sucede con el Acuerdo del Gobierno Vasco, que plantea una cuestión hasta cierto punto nueva en las actuaciones seguidas ante la jurisdicción constitucional, este Tribunal cuenta con numerosos precedentes de impugnaciones de acuerdos de calificación de iniciativas parlamentarias autonómicas. Es cierto que, de conformidad a lo puesto de manifiesto en las alegaciones formuladas, los pronunciamientos que han tenido lugar se han producido en recursos de amparo deducidos contra acuerdos de inadmisión de iniciativas parlamentarias, pero de ello no cabe deducir consecuencia alguna en orden a establecer una diferencia conceptual de las "resoluciones" recurribles en amparo o susceptibles de ser impugnadas conforme a lo establecido en el Título V LOTC. En efecto, una resolución (art. 76 LOTC) o una decisión o acto sin valor de ley (art. 42 LOTC) no varían de condición o naturaleza en función de si su determinación es favorable o desfavorable. La apuntada dicotomía podrá influir en la atribución de legitimación para su impugnación en cuanto que para ello se exija que cause perjuicio o lesión a quien pretenda someterla a revisión jurisdiccional, pero será por completo irrelevante si tal gravamen no se exige como condición de legitimación por estar atribuida ésta en función de un mero interés de constitucionalidad, o, lo que es lo mismo, como consecuencia de que el Ordenamiento legitime a un determinado sujeto de derecho para la impugnación de las indicadas resoluciones por encomendarle, en una decisión soberana, funciones de defensa de la legalidad constitucional ante nuestra jurisdicción. Ello explica que los pronunciamientos de este Tribunal se hayan producido en impugnaciones de acuerdos de calificación que inadmitían iniciativas parlamentarias, pues el recurso de amparo sólo puede interponerse por quien aduce una lesión de derechos fundamentales o libertades públicas (art. 41.2 LOTC), y únicamente cabe que constituyan su objeto pretensiones de restablecimiento o preservación de tal lesión [art. 42.3 y 55.1.c) LOTC], pero no puede deducirse por aquél cuyos derechos fundamentales o cuyas libertades públicas no resultan

afectados. En cambio, en la modalidad impugnatoria de que tratamos, además de que la vulneración constitucional en que cabe fundarla no se restringe a la violación de los derechos fundamentales o de las libertades públicas, sino que abarca a cualquier infracción constitucional, no se requiere que el promovente aduzca una lesión de sus propios intereses, sino que basta con que persiga la defensa de la Constitución pretendidamente lesionada por la resolución que impugna. Adicionalmente cabe llamar la atención sobre la paradoja que podría suponer el negar la condición de "resolución", a efectos impugnatorios, al Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco ahora impugnado y el atribuírsela si fuera recurrida por un parlamentario vasco a través de un proceso de amparo aduciendo lesión de sus derechos fundamentales o de sus libertades públicas.

9. La admisión a trámite de la impugnación por el Gobierno de la Nación de los Acuerdos del Gobierno y, en particular, de la Mesa del Parlamento Vasco resulta conforme con criterios seguidos precedentemente por el Tribunal Constitucional.

Finalmente no puede pasar inadvertida la adicional relevancia que tiene en este tipo de impugnaciones su admisión a trámite, pues ello lleva consigo la suspensión de la disposición o resolución recurrida durante un plazo máximo de cinco meses, dentro del cual este Tribunal, si no hubiera dictado Sentencia, habrá de ratificar o levantar la suspensión.

Para reforzar la argumentación contraria a considerar admisible a trámite las impugnaciones análogas a la ahora considerada que pudiera presentar el Gobierno de la Nación se aduce que la idea opuesta otorgaría a éste una suerte de veto suspensivo que, por su sola existencia, le proporcionaría una formidable capacidad de presión e influencia sobre la orientación política de los distintos ejecutivos autonómicos, dado que en todo momento estaría en condiciones de alterar, condicionar y, finalmente, anular o convertir en inoperante su programa legislativo. Y ello conduciría a que todo el entramado constitucional del Estado de las Autonomías se vería gravemente trastocado: el principio de la autonomía política padecería un profundo deterioro y quedaría rebajado en su real y auténtico significado al establecimiento de una mera descentralización administrativa.

Pues bien, aun admitiendo que un justo contrapeso de la exorbitante facultad atribuida al Gobierno de la Nación (la de que la impugnación de las disposiciones y resoluciones autonómicas determine la suspensión temporal automática de unas u otras) pudiera justificar la exigencia de un control primero o inicial de la dimensión o significado constitucional de los motivos de impugnación aducidos, lo que permitiría inadmitir *a limine* las impugnaciones que pudieran calificarse de abusivas o ejercitadas desviadamente con una finalidad indirecta o torcida

(apreciaciones que, fuerza es observarlo, situarían a este Tribunal en los aledaños de la política), es lo cierto que el examen de algunos de los motivos de impugnación de los Acuerdos adoptados por el Gobierno y por la Mesa del Parlamento Vasco revela que no se pretende de este Tribunal la utilización de cánones de constitucionalidad que no haya empleado ya en ocasiones anteriores. Así, entre los motivos de impugnación de los Acuerdos estudiados se encuentran:

1º) El incumplimiento de requisitos formales de la iniciativa parlamentaria, como la remisión de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre la propuesta a que se refiere el art. 101, que resulta exigible en virtud de la remisión que a este artículo efectúa el 120, ambos del RPV. Sobre la idoneidad de este motivo para ser estudiado por este Tribunal basta con referirse a la copiosa jurisprudencia existente sobre la materia, entre la que, por su carácter reciente, cabe citar la consagrada en las SSTC 177/2002, de 14 de octubre, y 40/2003, de 27 de febrero de 2003.

2º) La manifiesta inconstitucionalidad de la "Propuesta" a la que se refieren los Acuerdos impugnados, que viciaría *per relationem* al acto de calificación efectuado por la Mesa del Parlamento Vasco, así como la alteración indirecta de la distribución de competencias en materia de reforma constitucional que subyace en la adopción de los referidos Acuerdos. También hemos entrado en el enjuiciamiento de los problemas planteados por alegaciones análogas a las que sobre los extremos indicados se hacen en la presente impugnación al conocer de recursos de amparo frente actos de calificación de las correspondientes Mesas de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, afirmando al respecto que el control desarrollado por las Mesas a través del acto de calificación de los documentos presentados ante ellas se extiende, en principio y en todo caso, a comprobar si el procedimiento parlamentario puesto en marcha para sustanciar la iniciativa parlamentaria es el adecuado y si se han cumplido los requisitos formales y materiales reglamentariamente exigidos. Igualmente hemos rechazado que, en términos generales, el referido control se pueda referir a la materia regulada en la iniciativa parlamentaria en cuestión, pero hemos precisado igualmente que, en supuestos excepcionales, cabe un control material de constitucionalidad de la iniciativa parlamentaria. Así, al abordar el enjuiciamiento del acto de calificación por la Mesa del Parlamento Catalán de una Proposición de ley, este Tribunal ha afirmado en la STC 95/1994, de 21 de marzo, Fundamento Jurídico 4, *in fine*, que: "Cosa distinta es que se tratase de una proposición contraria a la Constitución o ajena a las competencias atribuidas al ordenamiento en cuyo seno pretende integrarse. Mas, incluso en tal caso, como ya se dijo en la STC 205/1990, la Mesa sólo podría acordar la inadmisión cuando la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes". Tras descartar que en aquél caso fuera apreciable la patente inconstitucionalidad aducida por el demandante de amparo, abordamos el estudio del segundo de los motivos por el que la Mesa del Parlamento inadmitió una Proposición de ley: la incompetencia de la Comunidad Autónoma para regular la

materia sobre la que versaba la Proposición. Nuevamente concluimos (STC 205/1990, Fundamento Jurídico 5, *in fine*) que: "Un control material como el verificado por la Mesa sólo sería admisible si resultara evidente la inconstitucionalidad -material o competencial- de la proposición", lo que no se daba en el caso concretamente analizado.

En este orden de cosas sólo resta por señalar que la Sentencia constitucional a la cual acabamos de referirnos, en la que el proceso constitucional resuelto tenía por objeto una Resolución que presenta una semejanza evidente con uno de los Acuerdos ahora impugnados por el Gobierno de la Nación en aplicación del art. 161.2 CE (calificación de una Proposición de ley con un marco reglamentario de la Cámara Legislativa muy semejante al del Parlamento Vasco), no ha sido la primera ocasión en la que se han producido consideraciones y pronunciamientos análogos a los que quedan transcritos. Aunque con referencia a otro género de iniciativas parlamentarias la doctrina expuesta ya había sido establecida en la STC 205/90, de 13 de diciembre, y fue reiterada con posterioridad en la STC 76/1994, de 14 de marzo, en un supuesto que guarda semejanza con el actual. Y tal doctrina no puede entenderse abandonada por el hecho de que en la posterior STC 38/1999, de 22 de marzo, al referirse a la impugnación de una Proposición de ley por contraria al Estatuto de Autonomía, no se haya realizado ninguna salvedad de la naturaleza indicada, pues lo determinante para la estimación del recurso de amparo en el caso resuelto por esta última STC fue el que la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias había inadmitido una Proposición de ley por entenderla contraria al Estatuto de Autonomía, no por ser manifiesta y patentemente contraria a la Constitución, que es lo que constituye el motivo excepcional de inadmisión que no se descarta como admisible por nuestra jurisprudencia. Tampoco los términos absolutos con los que se expresa la STC 124/1995, de 18 de julio, son representativos de un cambio de orientación de la doctrina constitucional, pues en el recurso de amparo estimado en ella la resolución de inadmisión de una Proposición de ley no se fundaba en su patente inconstitucionalidad, sino en su contrariedad a normas legales, defectos de técnica legislativa y vulneración genérica de la autonomía local. En cualquier caso ha de reiterarse que la cuestión de si cabe o no efectuar en esta sede este tipo de control de constitucionalidad por no haberse realizado por la Mesa del Parlamento Vasco debiendo haberlo hecho es un tema atinente al fondo de la impugnación, sobre el que no debemos pronunciarnos ahora.

En conclusión, si acuerdos semejantes al de la Mesa del Parlamento Vasco sobre el que ahora estamos centrando nuestra atención han venido siendo objeto de fiscalización por este Tribunal a través de un proceso como el de amparo, que enfrenta al acto del Poder Público con un sector del contenido normativo de la Constitución más restringido que el permitido por el proceso previsto en el art. 161.2 CE y en los arts. 76 y 77 LOTC, y si lo que se pretende de este Tribunal es el enjuiciamiento de un acto de calificación bajo ópticas o perspectivas que en ocasiones

precedentes han sido consideradas susceptibles de enjuiciamiento por este Tribunal, no cabría rechazar la admisión a trámite de la impugnación planteada por el Gobierno.

10. La impugnación por el Gobierno de la Nación de los Acuerdos del Gobierno y de la Mesa del Parlamento Vasco debería haber sido admitida a trámite y, consecuentemente, producido los efectos suspensivos que a ello anuda la invocación del art. 161.2 de la Constitución.

De conformidad con cuanto queda expuesto entendemos que la parte dispositiva del Auto frente al cual se formula el presente voto particular debería haber admitido a trámite la impugnación formulada por el Gobierno de la Nación contra el Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003, mediante el que se aprueba la denominada "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi", y contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, adoptado en su reunión de 4 de noviembre de 2003, mediante el que se admite a trámite la indicada "Propuesta" para su tramitación conforme al procedimiento legislativo ordinario, se ordena su remisión a la Comisión Parlamentaria de Instituciones e Interior así como su publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE PARLAMENTO VASCO, abriendo además un plazo para que puedan presentar enmiendas los miembros del Parlamento y los grupos parlamentarios.

Consecuentemente, habiéndose invocado por el Gobierno de la Nación el art. 161.2 CE, debería también haberse acordado comunicar a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento Vasco que la impugnación de los Acuerdos de 25 de octubre de 2003, sobre "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi" y traslado al Parlamento Vasco, y de 4 de noviembre de 2003, que admite la "Propuesta" a trámite y ordena su remisión a la Comisión Parlamentaria de Instituciones e Interior, así como abre un plazo para que puedan presentar enmiendas los miembros del Parlamento y los grupos parlamentarios, produce la suspensión de los referidos Acuerdos desde la fecha de formalización del proceso para las partes y desde la fecha de publicación del presente Auto en el Boletín Oficial del Estado para los terceros.

Firmamos este voto particular en Madrid, el día 26 de abril de 2004.