

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL EN RELACIÓN
CON LA SOLICITUD DE QUE SE RECONSIDERE EL
ACUERDO DE LA MESA DE LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL
ADOPTADO EN EL TRANSCURSO DEL DEBATE DE
LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE
AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA,
RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 114.3
DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

1. Mediante escrito número de registro 107632, de 6 de febrero de 2006, firmado por los portavoces de los Grupos Parlamentarios de Esquerra Republicana (ERC), Vasco (EAJ-PNV), Catalán (Convergència i Unió), así como por las Diputadas Dña. Isaura Navarro Casillas (GIV-IU-ICV) y Dña. Begoña Lasagabaster Olazábal (GMx), se solicita de la Mesa de la Cámara lo siguiente:

«Primero. Que en base al artículo 31.2 del Reglamento del Congreso, reconsidere la decisión adoptada por la Mesa de la Comisión Constitucional de votar una enmienda transaccional a las enmiendas número 83 del GP de Esquerra Republicana, 168 de la Sra. Lasagabaster (GMx), 39 de Izquierda Unida, 171 y 172 de GP Catalán (CiU), sin previo acuerdo o transacción y sin que objetivamente «tiendan a alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo», enmiendas formuladas previamente al conocimiento de la enmienda transaccional.

Segundo. Que, en consecuencia, se subsane el vicio anulando la enmienda transaccional presentada por el Grupo Socialista y Grupo Popular en la sesión número 12 de la Comisión Constitucional relativa al artículo 27 que modifica el artículo 23 de la Proposición de Ley de propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y se realice la correspondiente corrección en el Dictamen de la Ponencia publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie B, núm. 196-11, página 158.»

2. Examinado dicho escrito en la reunión de la Mesa de la Cámara del día 7 de febrero de 2006, la misma acordó solicitar de la Comisión

Constitucional que informase en relación con las cuestiones mencionadas en dicho escrito, así como celebrar una nueva reunión de la Mesa para resolver sobre las cuestiones planteadas, a la vista de la contestación remitida por la Comisión Constitucional, así como del informe elaborado por la Secretaría General de la Cámara.

A tal efecto, se elabora el presente informe, considerando el documento remitido por la Comisión Constitucional.

3. Los Grupos Parlamentarios autores de la presente solicitud basan su pretensión en el artículo 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, lo que plantea, en primer lugar, la idoneidad del procedimiento impugnatorio seguido.

- El artículo 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que:

«Si un Diputado o Grupo Parlamentario discrepare de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4º y 5º del apartado anterior, podrá solicitar su reconsideración. La Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada.»

Las funciones a las que se refiere el precepto transcrito son las siguientes:

«4º. Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.

5º. Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento.»

Es evidente, tal y como los propios autores del escrito ponen de manifiesto en su solicitud, que la misma no se plantea en relación con un acuerdo de la Mesa de la Cámara, sino respecto de «la decisión adoptada por la Mesa de la Comisión Constitucional».

La solicitud de reconsideración prevista por el artículo 31.2 del Reglamento contrae su ámbito, conforme al tenor literal de éste, y a los precedentes que a continuación se señalan, exclusivamente a las decisiones adoptadas en el ejercicio de las funciones a las que se refieren los números 4º y 5º del apartado primero del propio artículo 31 y, por consiguiente:

a) No se extiende a los actos de la Mesa en materia de organización ni de índole distinta a la recogida en los números 4º y 5º ya citados. Así resulta, por ejemplo, del criterio adoptado por la Mesa en su reunión del día 16 de septiembre de 1986, en la que se adoptó, en relación con un escrito (número de registro 672), por el que se solicitaba la reconsideración de un acuerdo de la Mesa relativo a la distribución de escaños entre los Diputados pertenecientes a los diferentes Grupos Parlamentarios, el siguiente acuerdo:

«El Reglamento de la Cámara no contempla en su artículo 31.2 que las decisiones de la Mesa de la Cámara relativas a la organización de los trabajos de ésta, como es el caso del escrito de referencia, puedan ser objeto de reconsideración, al reducir esta facultad a los supuestos previstos en los puntos cuarto y quinto del apartado primero del mencionado artículo 31».

Así, tampoco entendió la Mesa de la Cámara susceptible de reconsideración el acuerdo adoptado por la misma al amparo del artículo 50 en relación con la solicitud de creación de una Comisión para la Igualdad de la Mujer, con carácter permanente, durante la Legislatura, por no constituir dicho acuerdo ninguno de los supuestos contemplados en los apartados 4º y 5º del artículo 31.1 del Reglamento (número de expediente 155/13/1 de la VI Legislatura).

b) En segundo lugar, contra un acuerdo de la Mesa de la Cámara no cabe recurso ante la Presidencia de ésta. Así resulta también, por ejemplo, del acuerdo adoptado por la Mesa en su reunión del día 7 de febrero de 1989:

«Considerando que no cabe el amparo de la Presidencia contra los acuerdos adoptados por la Mesa de la Cámara, desestimar la solicitud dando traslado de este acuerdo a la Sra. Diputada solicitante».

c) En tercer lugar, contra un acuerdo adoptado por los órganos competentes de una Comisión en el ejercicio de sus funciones calificadoras no cabe recurso ante la Presidencia de la Cámara. Así resulta, por ejemplo, del criterio adoptado en relación con un escrito registrado con el número 37887, en el que un Grupo Parlamentario solicitaba el amparo de la Presidencia frente a un acuerdo adoptado por la Mesa de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. Mediante escrito del día 7 de diciembre de 1988, el Sr. Presidente manifestó la imposibilidad de acceder a lo solicitado, al amparo, *inter alia*, del siguiente argumento:

«... no existe en el Reglamento del Congreso de los Diputados potestad alguna conferida a esta Presidencia para la resolución de lo que en correcta técnica jurídica cabe considerar como un recurso de alzada contra una resolución adoptada, en el ejercicio de sus competencias, por una Comisión, su Mesa o su Presidente...»

Además de la vía de recurso del mencionado artículo 31, el Reglamento prevé otros dos procedimientos para impugnar un acto parlamentario:

- En primer lugar, la Resolución de la Presidencia de 12 de enero de 1983, sobre normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentadas a textos legislativos, dispone en su apartado segundo lo siguiente:

«Contra el acuerdo de calificación de la Mesa de la Comisión el Diputado o Grupo Parlamentario enmendantes podrán interponer reclamación ante la Mesa de la Cámara...»

- Finalmente, la Resolución de la Presidencia sobre trámite previsto en el artículo 203 del Reglamento de la Cámara prevé, en su punto segundo, el siguiente recurso:

«1. En el supuesto de que se deniegue la apertura en turno excepcional, los Grupos Parlamentarios y los Diputados podrán interponer reclamación ante la Mesa de la Cámara.»

En el presente caso, queda obviamente descartado este último recurso, por tratarse de un supuesto manifiestamente ajeno al que constituye el objeto del presente informe.

Por otro lado, no tienen la consideración de verdaderos recursos contra actos parlamentarios dictados por órganos de la Cámara y, por consiguiente, quedan fuera del ámbito de esta exposición, las solicitudes de amparo que los Diputados o los Grupos Parlamentarios dirigen a la Presidencia de la Cámara cuando consideran que el Gobierno no ha respondido satisfactoriamente a sus preguntas o solicitudes de información o documentación y supuestos similares.

En este punto, es preciso plantear si el presente caso encaja en el supuesto contemplado por la Resolución de la Presidencia de 12 de enero de 1983 o si se puede afirmar que existe un sistema de recursos de alzada generalizado, a resolver por la Mesa contra actos de otros órganos de la Cámara. Es decir, si los procedimientos para impugnar internamente los actos parlamentarios se circunscriben exclusivamente a los tres supuestos anteriormente descritos o es posible su generalización y extensión indiscriminada a otros supuestos.

Esta última opción debe ser descartada considerando tanto los precedentes cuanto la propia configuración y naturaleza del Parlamento. A este respecto, y con el fin de determinar el ámbito propio de los recursos parlamentarios internos, puede ser útil la comparación entre el Parlamento y la Administración Pública, órgano que, como es sabido, acoge un amplio sistema de recursos administrativos, susceptibles de abarcar, en principio, cualesquiera actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo.

Pues bien, Administración Pública y Parlamento son instituciones sustentadas por principios estructurales bien distintos. El sistema de recursos administrativos se funda en la tradicional configuración de la Administración como línea jerárquica de agentes unipersonales estructurados piramidalmente. Y es precisamente esta técnica ejecutiva monocrática la que explica que los órganos superiores puedan revisar los actos de los órganos inferiores con una enorme amplitud. No es ésta, sin embargo, la realidad del Parlamento, cuya articulación interna responde a un modelo diferente, de la que ha de derivar un sistema también diverso de recursos internos.

1. En primer término, ni la Constitución, ni el Reglamento del Congreso de los Diputados, ni la propia tradición del Parlamento, permiten

afirmar la existencia de una jerarquía estricta en las relaciones entre los órganos de la Cámara. Es cierto que el Pleno ostenta una posición de supremacía política en la estructura parlamentaria, pero ésta es de carácter esencialmente policéntrico y se funda en el reconocimiento de un cierto margen de autonomía en el ejercicio de sus competencias a cada una de sus articulaciones orgánicas. La diferencia con las organizaciones administrativas tradicionales, configuradas con arreglo al modelo piramidal puro es, en este punto, evidente.

2. En segundo lugar, la colegialidad característica de los más relevantes órganos parlamentarios –con la importante excepción, no obstante, del Presidente de la Cámara y de los Presidentes de las Comisiones– permite incorporar a su seno a miembros de diferentes fuerzas políticas, lo que implica la existencia de un cierto control intraorgánico que hace menos necesaria que en el supuesto de que todos los órganos titulares de competencias decisorias fueran unipersonales –rasgo típico de las organizaciones administrativas tradicionales– la articulación de modalidades de control interorgánico.

Las consideraciones precedentes abonan, pues, la restricción del ámbito de los recursos contra actos parlamentarios a los regulados expresamente en el Reglamento.

En consecuencia, sólo cabría considerar la presente solicitud contra el acuerdo de la Comisión Constitucional realizando una aplicación analógica de la Resolución de la Presidencia de 12 de enero de 1983.

Dicha aplicación analógica puede sostenerse en la medida en que la citada Resolución se ha interpretado en alguna ocasión de manera notablemente flexible, excediendo el tenor literal de la misma. Así, la Mesa de la Cámara resolvió en relación con la solicitud del Grupo Socialista del Congreso de que se procediese a una nueva calificación, como texto alternativo, de las enmiendas al articulado presentadas por el Grupo Parlamentario Popular a la Proposición de Ley de Régimen Fiscal y Económico Especial de las Islas Baleares (número de expediente 125/8/17, de la VI Legislatura), pese a que, conforme a la dicción literal de la citada Resolución la reclamación ante la Mesa de la Cámara corresponde «al Diputado o Grupo Parlamentario enmendantes». Ello

no obstante es de señalar que la solicitud se presentaba en base a lo dispuesto en el artículo 31.1 4º y 5º y 31.2 del Reglamento, si bien en el debate mantenido en la Mesa se puso de relieve por un miembro de la misma que la reclamación tenía cabida en la Resolución de la Presidencia de 12 de enero de 1983 y, el acuerdo de la Mesa, si bien no cuestionaba la aplicación de la citada Resolución, fue el de desestimar la solicitud «considerando la ausencia de fundamento normativo para que la Mesa de la Cámara disponga la retroacción del procedimiento solicitada, y teniendo en cuenta los precedentes en la materia».

En cualquier caso, la reconsideración o revisión por la Mesa de las decisiones de otros órganos de la Cámara y, en particular, de la calificación de una iniciativa realizada por la Mesa de una Comisión ha de realizarse de forma cuidadosa y restrictiva por las razones anteriormente apuntadas.

La decisión de la Mesa de la Cámara ha de ceñirse a los elementos reglados del acto objeto de impugnación, en relación con los cuales el órgano parlamentario se ha de limitar a la mera aplicación cuasi automática de los preceptos correspondientes, sin que quepa margen alguno de apreciación. Así ocurre, por ejemplo, con la determinación de si las nuevas enmiendas se presentan durante la discusión de un artículo, por escrito y por un miembro de la Comisión.

En segundo lugar, no parece razonable, supuestas las peculiaridades de la organización parlamentaria, admitir la revisión del acto del órgano correspondiente en sus elementos discrecionales, en relación con los cuales éste necesariamente cuenta con margen de apreciación en la aplicación de los preceptos correspondientes. Debe subrayarse que a estos efectos se deben incluir en esta categoría no sólo los supuestos de estricta discrecionalidad, sino también aquéllos que la doctrina ha calificado como conceptos jurídicos indeterminados, categoría en la que podría englobarse la apreciación de si una enmienda tiende a alcanzar por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo.

Por último, en ningún caso podrían ser objeto de fiscalización por la Mesa de la Cámara las decisiones estrictamente políticas de los

diferentes órganos de la misma, siempre que cumplan los requisitos formales. Piénsese, a este respecto, en las decisiones previstas en el artículo 44 del Reglamento.

4. El artículo 114.3 del Reglamento, comprendido en el apartado III «Deliberación en Comisión», de la Sección 1ª, Capítulo Segundo, del Título V, «Del Procedimiento Legislativo», dispone lo siguiente:

«Durante la discusión de un artículo, la Mesa podrá admitir a trámite nuevas enmiendas que se presenten en este momento por escrito por un miembro de la Comisión, siempre que tiendan a alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo. También se admitirán a trámite enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales».

Conforme a dicho precepto, los requisitos que han de reunir las nuevas enmiendas que se presenten durante el debate en la Comisión son los siguientes:

- a) Requisito temporal.– «durante la discusión de un artículo»
- b) Requisito subjetivo.– que las proponga un miembro de la Comisión.
- c) Requisito material u objetivo.– que cada enmienda propuesta «tienda a alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo...».
- d) Requisito formal.– debe presentarse por escrito.

a) Según se señala en el escrito remitido por el Presidente de la Comisión Constitucional, la enmienda transaccional fue presentada durante el debate del segundo de los bloques en que se ordenó el Dictamen de la Comisión, y con antelación al momento en que se procedió a la votación del mismo.

b) Como se constata en el texto de la enmienda transaccional, la misma fue suscrita por dos Diputados, Sr. Jáuregui Atondo (Grupo Socialista) y Sr. Trillo-Figueroa Martínez-Conde (Grupo Popular), miembros de la Comisión Constitucional.

c) Por lo que respecta al hecho de que la enmienda haya de tender a alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo, cabe señalar lo siguiente:

La aproximación, si bien es objetivable, precisa de una valoración que, conforme a lo dispuesto en el artículo 114.3 citado, corresponde realizar a la Mesa de la Comisión al efecto de poder pronunciarse sobre su admisión o inadmisión a trámite.

Conforme a la práctica existente, tal valoración se viene realizando conforme a un criterio flexible, entendiendo que la nueva enmienda propuesta ha de versar sobre la misma materia que el concreto apartado de la iniciativa y la enmienda previamente formulada, planteando una regulación alternativa, pero sin requerirse que la nueva enmienda coincida en su literal, en algún grado, con el del texto de la iniciativa o con el de la enmienda anterior. En todo caso, insistimos, es una apreciación que corresponde realizar a la Mesa de la Comisión correspondiente.

En el presente supuesto, no hay duda de que la enmienda transaccional incide sobre la misma materia que el artículo 23 del texto de la Propuesta, así como sobre el de las enmiendas respecto de las que se presenta la transacción.

De otra parte, el artículo 114.3 no exige, frente a lo dispuesto en el artículo 118 del Reglamento, en relación con las enmiendas transaccionales presentadas durante el debate en el Pleno, ni la conformidad del Grupo Parlamentario autor de la enmienda objeto de transacción, ni la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige.

Ello es lógico si tenemos en cuenta que las instancias implicadas en el procedimiento legislativo (Ponencia, Comisión, Pleno), tienen un muy diferente grado de flexibilidad en su actuación de tendencia decreciente según se avanza en las distintas fases. Atribuir a cualquier Grupo Parlamentario que hubiera presentado una enmienda el derecho de vetar la admisión a trámite de una enmienda transaccional no sólo es una hipótesis no prevista en el Reglamento, sino que conllevaría un riesgo de petrificación del procedimiento.

De esta circunstancia deriva el que en la práctica se hayan producido diversos escenarios en las Comisiones con ocasión de la presentación de enmiendas transaccionales, a saber:

1º) Que el autor de la enmienda originaria apoye la transacción ofrecida y retire su propia enmienda. Esta retirada a su vez se ha producido tanto de forma expresa como tácita, pudiendo deducirse de los términos del debate.

La consecuencia lógica es que sólo se somete a votación la enmienda transaccional.

2º) Que el autor de la enmienda originaria no apoye la transacción ofrecida y mantenga su propia enmienda.

- En el debate en Comisión del Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, el Sr. Jané señaló que no aceptaba la transaccional basada en su enmienda nº 188 por lo que la mantenía viva. Esta fórmula es la seguida mecánicamente en aquellos casos en que el autor de la enmienda originaria no apoya o apoya con matices la enmienda transaccional propuesta.
- En el debate en Comisión del Proyecto de Ley Contra la Violencia de Género, se presentaron hasta 28 transaccionales que afectaban a enmiendas originarias de todos los grupos de la Cámara; tras ello, se mantuvieron vivas todas las enmiendas objeto de transacción. Se selecciona este precedente porque además originó una especial votación con abstención generalizada en relación con las enmiendas.
- En el debate en Comisión del Proyecto de Ley Orgánica de Educación, la Sra. Pigem mantuvo vivas sus enmiendas 1244 y 1319 que habían sido objeto de transacción, dado que no se adhería literalmente a todas las transacciones. Se selecciona este precedente porque refleja la posibilidad para aquel Diputado que no está conforme con la transacción efectuada a alguna de sus enmiendas que radica en mantener tales enmiendas vivas de tal manera, que sean sometidas a votación cabiendo la posibilidad de que sean aprobadas, como así ocurrió en el supuesto mencionado. De hecho, al aprobarse tanto

la transaccional como la enmienda originaria y previa advertencia de la Letrada, resultaron textos contradictorios en el artículo afectado, lo cual hubo de repararse en el debate plenario a través del correspondiente voto particular. También demuestra que la apreciación discordante de la enmendante respecto del valor de transacción no fue elemento relevante o impeditivo para la admisión a trámite y votación subsiguiente de la enmienda transaccional.

- Cabe citar también el supuesto acaecido en la sesión de la Comisión de Justicia e Interior del día 24 de septiembre de 2003, en relación con el Proyecto de Ley Orgánica de Cooperación con la Corte Penal Internacional. En esta ocasión la Sra. Lasagabaster (Grupo Mixto) pretendía impedir que fuese admitida a trámite una enmienda transaccional presentada por el Sr. López Garrido (Grupo Socialista) argumentando que, dado que dicha transaccional se apoyaba en una enmienda originaria presentada por ella, era necesario su apoyo para la admisión a trámite de la transaccional del Sr. López Garrido. Sin embargo, la transaccional fue admitida a trámite y sometida a votación; más aún, al ser rechazadas ambas (la originaria y la transaccional) fueron mantenidas vivas para su debate y votación en la sesión plenaria que se celebró el día 2 de octubre de 2003.

Los precedentes citados sirven para constatar que la voluntad del autor de la enmienda originaria no es elemento impeditivo para la tramitación de las enmiendas transaccionales.

d) Finalmente, la enmienda se formalizó por escrito ante la Mesa de la Comisión, según consta en el informe remitido por la misma.

Se señala, además, que tal presentación se produjo antes de que las enmiendas originarias fuesen retiradas por los Grupos Parlamentarios autores de las mismas, siendo éste el elemento temporal determinante para la decisión adoptada por la Mesa de la Comisión, en el sentido anteriormente expuesto de que una vez formalizada la presentación de la enmienda transaccional cobra entidad propia al margen de la enmienda originaria, de manera que la retirada de ésta no conlleva la automática desaparición de aquélla.

De lo anterior se desprende que la enmienda transaccional reunía los requisitos reglados establecidos en el artículo 114.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados y fue, por tanto, correctamente tramitada, por lo que no procede que la Mesa del Congreso se pronuncie, en consecuencia, en relación con el apartado segundo del *petitum* contenido en el presente escrito.

5. En el supuesto de que la Mesa considerase pertinente resolver la reclamación planteada en el escrito número de registro 107632, mediante la aplicación analógica del apartado segundo de la Resolución de la Presidencia de 12 de enero de 1983, cabe plantearse cuál sería el régimen impugnatorio de dicho acuerdo.

Pues bien, en dicha Resolución no se prevé recurso alguno respecto del acuerdo que adopte la Mesa de la Cámara.

Por otro lado, sólo forzando una interpretación del artículo 31.1 5º, cabría entender que el acuerdo que adoptase la Mesa de la Cámara resolviendo la citada reclamación, sería una decisión de la misma respecto a la tramitación de un escrito o documento de índole parlamentaria, interpretación que además llevaría en la práctica a permitir un nuevo recurso, ahora ya de reconsideración respecto del acuerdo de la Mesa de la Cámara, cuando, sin embargo los acuerdos adoptados por la misma al amparo del artículo 31.2 del Reglamento, es decir, resolviendo una reconsideración previa, no son a su vez susceptibles de reconsideración.

Esta circunstancia exige un pronunciamiento explícito de la Mesa respecto al ofrecimiento de dicha vía de reconsideración o la comunicación del carácter firme de la Resolución.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 7 de febrero de 2006.