

VOTOS PARTICULARES DEL AUTO DEL CONSTITUCIONAL EN EL QUE SE RECHAZA EL RECURSO DEL GOBIERNO AL 'PLAN IBARRETXE'

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 instaura. 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

reformar 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 alguno 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 Vasco, 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 Vasco, 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 impugnada. 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 Vascos 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