

DELIMITACIÓN DE LA FUNCIÓN DE CALIFICACIÓN DE LAS MESAS DE LAS CÁMARAS. COMENTARIO A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 46/2018, DE 26 DE ABRIL, Y 47/2018, DE 26 DE ABRIL. RECURSOS DE AMPARO NÚMS. 4856-2017 Y 5239-2017 (BOE NÚM. 130, DE 29 DE MAYO DE 2018)

DELIMITATION OF THE ASSESSMENT FUNCTION OF THE CHAMBER BUREAUS. COMMENTARY ON THE CONSTITUTIONAL COURT'S JUDGMENTS 46/2018, OF APRIL 26, AND 47/2018, OF APRIL 26, CONCERNING THE APPEALS FOR LEGAL PROTECTION NUMS. 4856-2017 AND 5239-2017. (BOE NUM. 130, OF MAY 29, 2018)

Francisco Javier DE PINIÉS RUIZ
Letrado de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0001-9709-8080>

RESUMEN

En el presente escrito se hace un análisis de las sentencias 46/2018, de 26 de abril, y 47/2018, de 26 de abril, dictadas por el Tribunal Constitucional. Las sentencias fueron dictadas en el marco de los acontecimientos jurídicos y políticos que ocurrieron en el año 2017 en la comunidad autónoma de Cataluña. El Tribunal Constitucional delimita con precisión la función de calificación de las Mesas de las Cámaras. El análisis se inicia con los antecedentes de las sentencias, continúa con el comentario y termina con las conclusiones.

Palabras clave: función de calificación de las Mesas de las Cámaras, «palmaria y evidente» inconstitucionalidad, cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional.

Artículos clave: arts. 9.1, 23 CE; art. 87.1 LOTC.

Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: STC 10/2016, de 1 de febrero, y SSTC 107, 108 y 109/2016, de 7 de junio.

ABSTRACT

In this document, an analysis is made of judgments 46/2018, of April 26, and 47/2018, of April 26, handed down by the Constitutional Court. The judgments were issued in the context of legal and political events that occurred in 2017 in the Self-governing Community of Catalonia. The Constitutional Court precisely defines the assessment function of the Chamber Bureaus. The study begins with the background of the judgments, continues with the comment and ends with the conclusions.

Keywords: assessment function of the Chamber Bureaus, “manifest and evident” unconstitutionality, execution of the judgments of the Constitutional Court.

Key articles: arts. 9.1, 23 of the Spanish Constitution; art. 87.1 Constitutional Court Institutional Act.

Related Constitutional Court judgments: STC 10/2016, of February 1, and SSTC 107, 108 and 109/2016, of June 7.

I. ANTECEDENTES

En el año 2017 tuvieron lugar un conjunto de acontecimientos jurídicos y políticos en la comunidad autónoma de Cataluña. El Parlamento de dicha comunidad aprobó la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, así como la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, que fueron objeto de impugnación por el presidente del Gobierno mediante sendos recursos de inconstitucionalidad invocando el artículo 161.2 de la Constitución española. El Tribunal Constitucional, por providencias de 7 y 12 de septiembre, admitió a trámite los recursos de inconstitucionalidad interpuestos y declaró la suspensión de la Ley 19/2017, y 20/2017, respectivamente. Estas decisiones fueron notificadas personalmente a los miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña, advirtiéndoles del deber de impedir cualquier iniciativa que no respetase las suspensiones acordadas. Del mismo modo, procedió el Tribunal por medio de la providencia de 7 de septiembre, por la que admitió a trámite la impugnación del Gobierno contra el Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria del Referéndum de Autodeterminación de Cataluña. Finalmente, ocurrieron los sucesos del 1 de octubre de 2017.

El 4 de octubre de 2017 la Mesa del Parlamento de Cataluña calificó y admitió a trámite la solicitud de comparecencia ante el Pleno de la Cámara del presidente de la Generalidad de Cataluña, a petición de los Grupos Parlamentarios de Junts pel Sí y Candidatura d'Unitat Popular Crida Constituent, con objeto de valorar los resultados del referéndum del día 1 de octubre y sus efectos, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley del referéndum de autodeterminación. Es importante mencionar, que el Letrado Mayor y el Secretario General del Parlamento de Cataluña, mediante informe, advirtieron de la contradicción de dicha solicitud con los autos y sentencias del TC. Contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento, el Grupo Parlamentario Socialista interpuso solicitud de reconsideración, que fue desestimada. El 5 de octubre, los diputados del Grupo Parlamentario Socialista interpusieron recurso de amparo contra los anteriores acuerdos, por considerar vulnerado su derecho fundamental, reconocido en el artículo 23.2 de la CE, a

acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

El TC, mediante ATC 134/2017, de 5 de octubre, acordó admitir el recurso, y suspender, conforme al artículo 56.6 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, la eficacia de los acuerdos parlamentarios impugnados. El día 10 de octubre se celebró, en sesión plenaria, la comparecencia solicitada en la que el presidente de la Generalidad emitió una declaración con el tenor siguiente: “al presentar los resultados del referéndum ante el Parlamento” asumía “el mandato del pueblo de que Cataluña se convierta en un Estado independiente en forma de República”, proponiendo acto seguido que el Parlamento suspendiera los efectos de dicha declaración, con el fin de llevar a cabo un diálogo “sin el cual no es posible llegar a una solución acordada”. Posteriormente, en noviembre del mismo año, el letrado del Parlamento de Cataluña, en representación de este último, formuló escrito de alegaciones solicitando la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, su desestimación. Por su parte, el fiscal ante el TC entendió que las resoluciones impugnadas vulneraban el artículo 23.2 de la CE, y, por tanto, solicitó la declaración de nulidad de las decisiones de la Mesa. El Tribunal Constitucional dictó la STC 46/2018, de 26 de abril de 2018, resolviendo este proceso y objeto del presente comentario.

En el curso de estos acontecimientos se dictó la STC 114/2017, de 17 de octubre, que declaró la inconstitucionalidad de la citada Ley del referéndum de autodeterminación. Esta sentencia venía a otorgar un carácter definitivo a la suspensión provisional de dicha ley, declarada, previamente, por el TC.

Por otro lado, el 27 de octubre de 2017, la Mesa del Parlamento de Cataluña calificó y admitió a trámite una nueva iniciativa. En este caso, fueron las propuestas de resolución denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso Constituyente», presentadas por los Grupos Parlamentarios de Junts pel Sí y Candidatura d’Unitat Popular Crida Constituent, para su debate y aprobación en el Pleno de la Cámara. Con relación a estas últimas iniciativas, el Secretario General y el Letrado Mayor del Parlamento hicieron la misma advertencia que en el anterior caso, concluyendo que dichas propuestas no podían ser admitidas a trámite por la Mesa, al ser contrarias a

las resoluciones del Tribunal Constitucional. Contra el acuerdo de la Mesa, el Grupo Parlamentario Socialista presentó solicitud de reconsideración que fue, asimismo, desestimada. Las anteriores resoluciones fueron, también, objeto de un recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Socialista para la protección del *ius in officium* del artículo 23.2 de la CE, siendo admitido por providencia de 27 de octubre, sin acordar la suspensión de la sesión prevista, al haberse celebrado ya la misma, como enseguida aclararemos. El letrado del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de éste, solicitó la desestimación del recurso al considerar que los acuerdos se habían ajustado al Reglamento de la Cámara. El Ministerio Fiscal concluyó en su escrito de alegaciones que se había vulnerado el artículo 23.2 de la CE, solicitando la consiguiente declaración de nulidad de los acuerdos de la Mesa. El TC dictó la STC 47/2018, de 26 de abril de 2018, resolviendo el recurso presentado y que, junto a la STC 46/2018, es objeto de este comentario.

Como ya hemos indicado, las dos propuestas fueron incluidas en el orden del día del Pleno y sin la presencia de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular y Ciudadanos, finalmente, se aprobaron por los restantes diputados el propio 27 de octubre. Este mismo día, con la previa aprobación del Senado, el Gobierno de la nación adoptó las medidas previstas en el artículo 155 de la CE. El TC, a partir del ATC 144/2017, de 8 de noviembre de 2017, declaró la nulidad de las dos resoluciones aprobadas por la Cámara.

Hasta aquí, se han descrito los antecedentes de las dos sentencias que comentamos en este escrito. Hemos sido bastante detallados, con el fin de poner de manifiesto los actos y actuaciones realizadas por el Parlamento de Cataluña ignorando las resoluciones del TC, pues, en último lugar, ha sido el incumplimiento de las propias resoluciones del TC, el argumento principal para fundamentar los fallos de las sentencias.

II. COMENTARIO

Antes de entrar en el comentario, conviene advertir que el estudio de las dos sentencias se va a hacer conjuntamente, utilizando argumentos de una y otra sentencia.

En las dos sentencias se estiman los correspondientes recursos de amparo interpuestos por los diputados del Grupo Parlamento Socialista, declarando la vulneración de su derecho previsto en el artículo 23.2 de la CE, en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE). En consecuencia, se restablece a los recurrentes en su derecho y se declara la nulidad de los acuerdos de la Mesa.

Las cuestiones tratadas por las dos sentencias son, fundamentalmente, tres. Una, la relativa al contenido de los derechos fundamentales previstos en artículo 23 de la CE no va a ser examinada, ya que el Tribunal no hace más que reiterar su jurisprudencia consolidada. La segunda cuestión, se refiere a la problemática de la ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional, sobre la cual se hará una mínima referencia en un momento posterior. Finalmente, la tercera cuestión, y la de mayor importancia, consiste en el estudio y situación actual de la función de calificación de las Mesas.

El comentario se divide en un primer examen de la función de calificación de las Mesas y, en segundo lugar, una reflexión teórica, final, acerca de la posición del Tribunal Constitucional y de las Cámaras en el marco de los poderes del Estado.

Comencemos por la primera parte del comentario. La función de calificación de los escritos de índole parlamentaria es una de las más importantes que se prevén hoy en favor de las Mesas de las Cámaras. En cumplimiento de dicha función, la Mesa de cada Cámara lleva a cabo un examen jurídico de las iniciativas parlamentarias y, en consecuencia, decide admitirlas o no. La importancia de la misma reside en que, del acuerdo de la Mesa depende el inicio del correspondiente procedimiento parlamentario, con la posible vulneración del derecho fundamental reconocido a los representantes de los ciudadanos en el artículo 23.2 de la CE, en caso de que la inadmisión no se ajuste a Derecho.

Sobre esta función se ha pronunciado el TC en numerosas ocasiones delimitando su contenido. Una primera aproximación, nos obliga a recordar su interpretación sobre los criterios a seguir en el ejercicio de la misma. Recogiendo su jurisprudencia consolidada, la STC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 3, establece que la calificación tiene que realizarse con criterios y parámetros jurídicos. La segunda nota

destacada por la doctrina, es la necesidad de la función de calificación, ya que de la misma depende el inicio del adecuado procedimiento parlamentario solicitado por el interesado.

El TC ha ido estableciendo el alcance y límites de la potestad de calificación a través de la siguiente evolución. En un primer momento, que comienza con la STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8, la potestad se redujo a un mero examen de la viabilidad formal de las iniciativas presentadas. A esta regla general se planteaba la posibilidad de que la Mesa rechazara iniciativas que fueran, entera y manifiestamente, ajenas a las atribuciones de las Cámaras. El cambio en la jurisprudencia comenzó con la STC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 6, cuando tras confirmar la regla general anterior sobre el control de las exigencias formales, establecía la posibilidad adicional, como excepción, de inadmitir las iniciativas por su contenido (en el caso particular nos encontrábamos ante una moción calificada por la Mesa del Senado), a) en el supuesto de que el ordenamiento jurídico estableciese límites materiales, b) en el supuesto de que su contenido fuera manifiestamente contrario a derecho o inconstitucional y, por último, c) en el caso de que fuera inequívocamente extraño a las finalidades establecidas para la iniciativa en cuestión en el Reglamento de la Cámara. El TC confirmó esta doctrina en resoluciones posteriores, como el ATC 155/1993, de 24 de mayo, la STC 76/1994, de 14 de marzo, y la STC 95/1994, de 21 de marzo.

Sin embargo, el propio Tribunal volvía a su criterio exclusivamente formal para el ejercicio de la potestad de calificación en la STC 124/1995, de 18 de julio, manteniendo, el control material, o del contenido, para aquellos casos en los que el ordenamiento jurídico así lo estableciese. Esta última interpretación se mantuvo por medio de otras resoluciones, con alguna excepción, hasta el año 2016 (entre otras, se puede citar la STC 38/1999, de 22 de marzo o la STC 90/2005, de 18 de abril). En efecto, si bien el nuevo cambio se hizo a partir del año 2016, en algunas resoluciones se permitió un control material, o sobre el contenido, de las iniciativas parlamentarias. Concretamente, se pueden citar las SSTC 119/2011, de 5 de julio, y 136/2011, de 13 de septiembre, que incluyen el posible control de las Mesas sobre la homogeneidad y congruencia entre las enmiendas presentadas y las iniciativas legislativas a enmendar (también se podría hacer referencia

al ATC 85/2006, de 15 de marzo, que con algunas matizaciones, mantuvo el criterio puramente formal, y a los votos particulares incluidos por dos magistrados en el ATC 135/2004, de 20 de abril).

Vista la evolución, llegamos a la situación actual. A raíz de la Sentencia 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4, (caso de la Mesa de la Asamblea de Extremadura de inadmisión de una propuesta de ley) se recoge la regla general que venimos comentando sobre la pura calificación formal de las iniciativas, pero se reintroduce la salvedad antes señalada en la STC 205/1990 o STC 95/1994 en los siguientes términos: la Mesa de la Cámara podrá inadmitir una proposición de ley en caso de que «la contradicción a derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes». Se confirmaba esta tesis en siguientes pronunciamientos contenidos en las SSTC 107, 108, 109/2016 y ATC 24/2017, de 14 de febrero. Finalmente, se consolida este sentido interpretativo con las Sentencias 46, y 47/2018, que son objeto del presente comentario.

El Tribunal afirma que la facultad de calificación y admisión de la Mesa de la Cámara se limita, como regla general, a *controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas*. Esta regla general, sin perjuicio de otras posibles excepciones contenidas en el bloque de constitucionalidad o en el Reglamento de la Cámara, tiene una *muy limitada salvedad, pues en supuestos excepcionales las Mesas pueden inadmitir a trámite, sin daño para el derecho fundamental citado, las propuestas o proposiciones cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad sean ‘palmarias y evidentes’* (referencias, todas ellas, obtenidas del FJ 5 de la STC 47/2018; en un sentido similar se pronuncia el TC en el FJ 4 de la STC 46/2018).

Ahora bien, el TC deja bien claro que la salvedad de inadmitir iniciativas cuya inconstitucionalidad sea «palmaria y evidente» es una facultad, pero no una obligación (FJ 5, 47/2018), puesto que no supone infracción del núcleo esencial de la función representativa. De esta forma, si bien la inadmisión de una iniciativa parlamentaria por una supuesta inconstitucionalidad constituye una infracción del artículo 23 de la CE, por el contrario, una admisión de una iniciativa que sea inconstitucional de forma «palmaria y evidente» no puede, *en principio, considerarse lesiva del derecho ius in officium de los*

parlamentarios (...), pues, por manifiestas que sean las vulneraciones de la Constitución que pueda contener, su admisión a trámite ni impide a los parlamentarios el ejercicio de su cargo público ni conlleva una restricción del mismo, ya que, como regla general, la inconstitucionalidad de la iniciativa admitida a trámite no incide en el ejercicio de sus funciones representativas. (FJ 4 de la STC 46/2018). Por todo ello, concluye el supremo intérprete de la Constitución: en el contenido del derecho enunciado en el art. 23.2 CE no se encuentra lo que habría que llamar “derecho fundamental a la constitucionalidad” de las iniciativas parlamentarias (FJ 5 STC 47/2018)

Sin embargo, distinto es el caso en el que la decisión de la Mesa de admitir a trámite una propuesta constituya un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional (FJ. 5 de la STC 46/2018), lo que supone para las Mesas parlamentarias, una obligación y no sólo una facultad de inadmitir a trámite determinadas iniciativas vinculadas con aquellas otras sobre que ya se hayan producido determinados pronunciamientos de este Tribunal Constitucional (FJ 5 STC 47/2018)

A partir de lo anterior, el Tribunal llega a la siguiente y fundamental conclusión: se deriva la obligación de las Mesas de inadmitir a trámite aquellas iniciativas que se fundamenten en una resolución suspendida por el Tribunal Constitucional (FJ 5 STC47/2018).

El TC no se fija en el objeto de la iniciativa para juzgar la decisión de la Mesa, sino que, sólo valora si el órgano parlamentario manifiestamente incumple lo resuelto por el mismo. Para ello, se requiere la concurrencia de dos requisitos: lo determinante (...) es que la decisión de admitirla (la iniciativa) a trámite conlleve incumplir lo decidido por el Tribunal y que la Mesa sea consciente de que al tramitarla puede estar incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por este Tribunal (STC 46/2018, FJ. 6). Esto puede suceder, entre otros casos, si la Mesa toma un acuerdo en aplicación de un acto, o norma, cuya eficacia esté suspendida en virtud del artículo 161.2 de la CE, o de una norma que haya sido declara inconstitucional, o en general, en cualquier otro incumplimiento de las decisiones del Tribunal Constitucional.

Aplicando su doctrina a los casos de los recursos de amparo, se declara que la Mesa del Parlamento de Cataluña, con las decisiones

ya indicadas en los antecedentes, ha incumplido manifiestamente los pronunciamientos del mismo. En las dos sentencias se demuestra el conocimiento con el que contaba la Mesa del Parlamento de Cataluña, por la notificación de las providencias dictadas por el Tribunal, por la solicitud por parte de determinados miembros de la Mesa de no tramitar las iniciativas y por la advertencia del Secretario General y del Letrado Mayor, mediante informe, sobre el posible incumplimiento de las resoluciones del TC.

Como resultado de esta conclusión, se señala que *el incumplimiento de este deber determina en este supuesto, como se ha adelantado, la lesión del ius in officium de los parlamentarios recurrentes* (FJ 7, STC 46/2018). Ya había adelantado el Tribunal Constitucional (en el FJ 5 de la STC 46/2018 y, en un sentido similar, el FJ 6 de la sentencia 47/2018) la conexión entre el incumplimiento manifiesto de las resoluciones del TC, por parte de la Mesa, y el *ius in officium* de los parlamentarios. La decisión de la Mesa supone una disyuntiva intolerable, *pues si los parlamentarios participan en la tramitación de una iniciativa que contraviene de modo manifiesto un pronunciamiento de este Tribunal infringen también el deber de acatar la Constitución (art. 9.1 CE) y de cumplir lo que este Tribunal resuelva (art. 87.1 LOTC). Por el contrario, si cumplen su deber constitucional de respetar lo resuelto por este Tribunal y no participan en ese procedimiento están desatendiendo las funciones representativas inherentes a su cargo* (FJ 5, STC 46/2018).

Por ello, la salvaguarda de los bienes constitucionales protegidos conlleva que la tramitación de iniciativas que incumplan manifiestamente las decisiones del Tribunal Constitucional vulneren no solo el artículo 87.1 LOTC y el artículo 9.1 CE, sino también el artículo 23 CE, pues en relación con esa concreta iniciativa los parlamentarios no podrían ejercer legítimamente las funciones representativas propias de su cargo (FJ 5, STC 46/2018).

Asimismo, debemos señalar el FJ 8 de la STC 46/2018 en el que, en apoyo de lo anterior, utiliza como fundamento para apreciar la vulneración del artículo 23.2 de la CE, el ejercicio de facultades por la Mesa de la Cámara *que con toda evidencia no puede ejercer un parlamento autonómico*.

Por todo lo expuesto, se dictan sendos fallos estimatorios con el contenido transcrito al comienzo de este resumen.

De la lectura de los anteriores pronunciamientos, podemos obtener las siguientes conclusiones sobre la situación actual de la función de calificación de las Mesas de las Cámaras. En primer lugar, como regla general, las Mesas deben ceñirse a una a verificación formal de las exigencias establecidas por el ordenamiento jurídico. Esta regla general conoce una primera excepción para los casos en los que el ordenamiento jurídico establece un control sobre el contenido de la iniciativa parlamentaria, así como, aquellos otros casos concretos destacados por el propio TC y sobre los que no existe precepto expreso alguno en el ordenamiento jurídico (a modo de ejemplo, para el primer supuesto, se pueden citar las causas de inadmisión previstas en el artículo 5.2 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular; para el segundo caso, se puede hacer referencia al control que debe realizarse sobre la homogeneidad y congruencia de las enmiendas presentadas, de acuerdo con las SSTC 119, y 136/2011). La regla general antedicha conoce otra salvedad, pues la Mesa podrá inadmitir a trámite las iniciativas cuya contradicción con el derecho o inconstitucionalidad sean «palmarias y evidentes». Asimismo, y aunque de menos claridad, la Mesa parlamentaria podrá rechazar los escritos en los que se planteen cuestiones manifiestamente ajenas a las competencias de las Cámaras. Por último, la Mesa tiene la obligación de rechazar aquellas iniciativas cuya admisión constituya un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional.

Son estas tres últimas salvedades las que merecen un mayor detalle. En cuanto a la primera, a partir de la STC 10/2016 el TC pareció vincular esta facultad de las Mesas a las iniciativas legislativas y, concretamente, a las proposiciones de ley. Sin embargo, en las posteriores resoluciones indicadas (tales como las Sentencias 46 y 47 del año 2018) se refiere, en términos abstractos, a las iniciativas que pueden ser inadmitidas a causa de su «palmaria y evidente» inconstitucionalidad. Esto último, no ha de suponer un quebranto del sistema de jurisdicción constitucional establecido por la CE, como así lo viene a expresar el propio TC en los fundamentos jurídicos 4 y 5 de las SSTC 46 y 47/2018, ya que, el uso de dicha facultad,

además de lo extraordinario que supone, no debe recaer sobre aquellas materias que sean de exclusiva competencia del Tribunal. En este sentido, como ejemplo, entendemos que la Mesa del Congreso de los Diputados no podría negarse, por esta causa, a la tramitación de un decreto-ley aprobado por el Gobierno, en virtud del artículo 86 de la CE, al ser de exclusiva competencia del TC la declaración de inconstitucionalidad de las normas con fuerza de ley, conforme al artículo 161.1.a) de la CE.

En cuanto a la causa, en sí, de inadmisión, no se precisa de forma concreta por el TC el significado de una contradicción «palmaria y evidente». Simplemente, se identifica con una contradicción, clara e incontrovertible, con la Constitución de la iniciativa parlamentaria. Excluyendo, por tanto, los supuestos cuyo fundamento sea una mera suposición o duda de inconstitucionalidad. La imprecisión de estos términos nos obliga a remitirnos a los casos en concreto (como el previsto en la STC 10/2016).

Finalmente, debemos tener en cuenta que esta causa de inadmisión no constituye según el Tribunal una obligación para la Mesa de la Cámara, sino solo una facultad, cuyo no ejercicio, no debe, en principio, considerarse lesivo del derecho fundamental previsto en el artículo 23.2 de la CE, al no afectar el núcleo de la función representativa. Del mismo modo, un ejercicio de esta facultad por parte de la Mesa que exceda de los límites indicados, sí supondría una vulneración del *ius in officium*. Facultad, por otro lado, que ha de usarse solo excepcionalmente en el marco de los términos señalados. Se tiene que mencionar, que en la práctica parlamentaria, apenas es utilizada esta facultad por parte de las Mesas.

Con respecto a la segunda de las salvedades, «la Mesa podrá rechazar los escritos en los que se planteen cuestiones manifiestamente ajenas a las competencias de las Cámaras», no ha sido objeto de una gran concreción y utilización por el máximo intérprete de la Constitución. Quizá pueda aportar algo de claridad el FJ 8 de la STC 46/2018, en el que se afirma *que ningún poder constituido puede pretender situarse por encima de la norma fundamental (...), que es lo que ocurre si la Cámara, con menosprecio patente a su condición de órgano constituido y, por tanto, como mero poder de hecho, tramita una propuesta que tiene como objeto aplicar una norma que puede*

dar lugar a la declaración de la independencia de Cataluña. La Mesa debió inadmitir la iniciativa por esta causa, ya que al admitirla se atribuyó potestades del poder constituyente (FJ 8, STC 46/2018).

Terminamos con la tercera de las salvedades distinguidas, «la Mesa tiene la obligación de rechazar aquellas iniciativas cuya admisión constituya un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional». Ha sido este último el que ha querido individualizar esta causa de inadmisión, por imperativo del artículo 9.1 CE y 87.1 LOTC, con la consiguiente obligación que le corresponde a toda Mesa parlamentaria de rechazar aquellas iniciativas cuya admisión constituya un incumplimiento manifiesto de las resoluciones del Tribunal. Constituye un incumplimiento manifiesto, el admitir una iniciativa que conlleve incumplir lo decidido por el mismo, y que la Mesa sea consciente de ese incumplimiento. Para ello no es necesario examinar el objeto, sino solo constatar la existencia de una previa resolución que, por tanto, deba ser objeto de cumplimiento. Otra vez, tenemos que observar el caso particular y concreto para determinar el alcance de esta causa de inadmisión.

Podemos ahora cerrar el comentario a estas dos sentencias, con una reflexión teórica sobre la posición del Tribunal Constitucional y de las Cámaras. Siguiendo la clásica distinción del profesor G^a. Pelayo sobre los distintos tipos de significados de Constitución, en los modelos racionales-normativos es necesario, para garantizar la supremacía de la Norma Fundamental, la existencia de una jurisdicción constitucional. Esta última puede ser difusa, como es el caso de los EEUU, concentrada siguiendo el modelo kelseniano, como ocurre, estructuralmente, en España, o incluso la versión política del ejemplo francés.

El TC goza de una posición de enorme relevancia en nuestro sistema constitucional. El poder constituyente ha querido constituir a un órgano constitucional que se sitúe en paridad de importancia y jerarquía, y con completa independencia, con respecto a los restantes órganos constitucionales, para garantizar el sistema constitucional que surgió del Texto de 1978. El artículo 9.1 de la CE exige a la totalidad de los poderes públicos y ciudadanos el acatamiento de la misma, incluyendo en ello las decisiones que adopte el TC en ejercicio de las competencias previstas en el Título IX CE. Cuestión distinta, sin

embargo, es la dificultad (sobre la que existen ejemplos históricos en distintos modelos constitucionales¹) para ejecutar las decisiones adoptadas por el mismo. Problema abundantemente estudiado a raíz de la reforma del artículo 92 de la LOTC, por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, y en el que no vamos a entrar.

El equilibrio de los distintos poderes del Estado es un principio característico de nuestro modelo constitucional, que afecta a todos, incluido el TC. De ello es muy consciente el propio Tribunal, pues en las sentencias comentadas no pretende atribuir una genérica facultad de revisión previa a las Mesas (en una cierta forma del ejemplo francés, que «alteraría la propia configuración del entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional») que sustituya la labor de la jurisdicción constitucional, sino que sólo remarca el necesario cumplimiento de la Constitución por todos los poderes públicos, con la admisión, como vía excepcional, de un control previo de constitucionalidad de las iniciativas que incurran en «palmaria y evidente» inconstitucionalidad.

Pero de dicho equilibrio también depende la posición de nuestro Tribunal Constitucional. Este último tiene una posición fundamental en nuestra Constitución, ahora bien, no le corresponde, tampoco, sustituir la labor del poder constituyente ni ejercer las funciones que puedan corresponder a los restantes poderes del Estado. También de ello es consciente el Tribunal, al no pretender sustituir las funciones que les corresponden a las Cámaras, en virtud de su autonomía, mediante la delimitación de las potestades de las mismas, sino, otra vez, solo afirmar la obligación de cumplir la Constitución por parte de las Cámaras, y, así, ratificar la ausencia general de la doctrina de los *interna corporis acta* (STC 90/1985, de 22 de julio, entre otras) y, con ello, la ausencia de cualquier resquicio de la soberanía parlamentaria en nuestro sistema, confirmando, al mismo tiempo, la soberanía nacional que reside en el pueblo español (artículo 1.2 de la CE).

Precisamente del pueblo español emanan los poderes del Estado, y en ejercicio de su soberanía se reconoce en la CE la autonomía, que no soberanía (STC 4/1981, de 2 de febrero), de las comunidades autónomas. El ejercicio de dicha autonomía debe realizarse en los

¹ Acerca de la problemática histórica de la ejecución de las resoluciones de la jurisdicción constitucional, se puede ver GARRORENA MORALES, A., “La sentencia constitucional”, págs. 22-26, en *Revista de Derecho Político*, Núm. 11, otoño, 1981.

términos de la Constitución española, con el necesario respeto a nuestro Tribunal Constitucional.

III. CONCLUSIÓN

En el presente escrito se ha realizado un examen de las SSTC 46/2018, de 26 de abril, y 47/2018, de 26 de abril. Estos dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional se encuentran en el marco de los acontecimientos jurídicos y políticos que han tenido lugar recientemente en la comunidad autónoma de Cataluña. Las dos sentencias fueron dictadas a raíz de sendos recursos de amparo contra distintas decisiones adoptadas por la Mesa del Parlamento de Cataluña, y el TC procedió a estimarlos y amparar el derecho de los representantes de los ciudadanos del artículo 23.2 de la CE.

Las conclusiones de ambas sentencias se refieren, principalmente, a la delimitación de la función de calificación que corresponde a las Mesas de las Cámaras. Recoge el Tribunal la regla general, según criterios estrictamente formales, para llevar a cabo el ejercicio de dicha potestad y mantiene excepciones a la misma. Se consolida por el TC su, reintroducida, jurisprudencia sobre el posible control de la constitucionalidad de las iniciativas parlamentarias, en caso de que su contradicción con la CE sea «palmaria y evidente». Asimismo, afirma la obligación de las Mesas de acatar la Constitución, en virtud del artículo 9.1 de la misma y, de esta forma, cumplir con las sentencias y resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional.

Aunque será el tiempo el que nos confirme si esta línea jurisprudencial se mantiene, o no, hoy por hoy, queda claro que el TC ha abandonado la línea interpretativa que convierte al órgano rector de las Cámaras en una «Mesa buzón», utilizando la célebre expresión de Pulido Quecedo.

Con estas dos sentencias se confirma la labor fundamental que cumple el TC para garantizar nuestro sistema constitucional. Del respeto de sus decisiones depende, en gran medida, la estabilidad del Estado social y democrático de Derecho en que se constituye España por el artículo 1.1 de la CE. La autonomía de las comunidades autónomas solo puede ejercerse con el debido respeto a la obra del poder constituyente.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L. (2012). «Artículo 31.1. 4º y 5º» en *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Ed. Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1981). «El “status” del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Vol. 1 (1), enero-abril.
- GARRORENA MORALES, A. (1981). “La sentencia constitucional”, págs. 22-26, en *Revista de Derecho Político*, (11), otoño.