

LA ADMISIBILIDAD DE LAS PROPOSICIONES DE LEY
Y OTRAS INICIATIVAS PARLAMENTARIAS EN RELACION
CON LA VULNERACION DEL DERECHO DE PARTICIPACION
POLITICA (*)

FRANCESC PAU VALL (**)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN A TRÁMITE.—III. LA ADMISIBILIDAD DE LAS PROPOSICIONES DE LEY PRESENTADAS POR DIPUTADOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS.—IV. LA ADMISIBILIDAD DE OTRAS INICIATIVAS PARLAMENTARIAS EN EL PARLAMENTO DE CATALUÑA.—V. POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—VI. LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS CONTEMPLADOS EN EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN.

(*) Presentado como comunicación en las XIV Jornadas de Estudio sobre los derechos fundamentales y libertades públicas (II), celebradas del 27 al 31 de mayo de 1991 en Madrid, organizadas por el Servicio Jurídico del Estado.

(**) Letrado del Parlamento de Cataluña. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

I. INTRODUCCIÓN

La presente comunicación trata de poner de manifiesto el régimen jurídico de las funciones de las Mesas de los Parlamentos, con especial referencia al del Parlamento de Cataluña, por lo que respecta a la calificación y admisión a trámite de diversas iniciativas parlamentarias en general y de las proposiciones de ley presentadas por Diputados y Grupos parlamentarios en particular, en relación con la posible vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes y al derecho de acceder en condiciones de igualdad a cargos y funciones públicas y a las condiciones para ejercerlos.

II. CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN A TRÁMITE

Los Reglamentos de los Parlamentos someten las iniciativas parlamentarias a un trámite previo que inicia el procedimiento, que efectúan las Mesas, que consiste en la calificación y consiguiente admisión o no a trámite.

Los Reglamentos parlamentarios, entre ellos el del Congreso de los Diputados y el del Parlamento de Cataluña, insertos en la tradición del parlamentarismo continental europeo, configuran las respectivas Mesas como sus órganos rectores colegiados

y les encomienda funciones arbitrales. En este sentido, y por lo que aquí interesa, los artículos 31.1.4.º del Reglamento del Congreso de los Diputados y 26.1.cuarto del Reglamento del Parlamento de Cataluña, de idéntico tenor literal, establecen que corresponde a la Mesa la función de:

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

Calificar es, simplemente, comprobar si el procedimiento escogido por los firmantes de una iniciativa parlamentaria se adecua al procedimiento previsto en el Reglamento. La admisión a trámite, que es el paso subsiguiente, íntimamente ligado a la calificación, implica que la iniciativa parlamentaria de que se trata ha sido presentada de conformidad con el Reglamento (en tiempo y forma, por quien está legitimado para presentarla y ante el órgano correspondiente) y que, por consiguiente, de aquella iniciativa debe ocuparse la Cámara legislativa. Obviamente, ni la calificación ni la admisión a trámite prejuzgan el resultado del debate y de la votación que vaya a producirse en el seno del órgano parlamentario que deba resolver (el Pleno o la Comisión correspondiente), sino, únicamente, su adecuación procedimental y formal, o incluso, para algunas iniciativas parlamentarias, su adecuación material, como detallaremos más adelante. En definitiva, la admisión a trámite supone únicamente un «derecho al procedimiento», es decir, a que la pretensión que se contiene en el escrito presentado se tramite por el procedimiento establecido en el Reglamento.

III. LA ADMISIBILIDAD DE LAS PROPOSICIONES DE LEY PRESENTADAS POR DIPUTADOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS

La doctrina discrepa sobre el alcance que debe tener la función de calificación y admisión a trámite que efectúan las Mesas de los Parlamentos por lo que respecta a las proposiciones de ley presentadas por Diputados o Grupos parlamentarios. Particularmente por lo que respecta a los Parlamentos autonó-

micos, el aspecto que nos interesa es determinar si es admisible a trámite una proposición de ley cuyo contenido fuese manifiestamente inconstitucional.

Para un sector doctrinal, la Mesa debe ponderar los aspectos formales y además el contenido material (1). En este sentido, este sector pone especial énfasis en que los órganos parlamentarios, entre ellos la Mesa, están sometidos a la Constitución, por imperativo del artículo 9.1, y, por tanto, los parámetros para la calificación y admisibilidad, además del propio Reglamento, deben ser también la Constitución y, para los Parlamentos autonómicos, el respectivo Estatuto de Autonomía. Por ello, una proposición de ley contraria a la Constitución o al Estatuto de Autonomía no debe ser admitida a trámite por la Mesa, aunque la iniciativa sea formalmente correcta, dado que el Reglamento no puede ser aplicado aisladamente, sino que debe interpretarse en el marco del ordenamiento jurídico, del que forma parte, y de forma congruente con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de los que trae causa. Para este sector el juicio de calificación y admisibilidad no es sólo el control de la corrección formal de la solicitud de activación del procedimiento parlamentario de las proposiciones de ley, sino también un juicio de constitucionalidad y estatutariedad, especialmente por lo que se refiere a los Parlamentos autonómicos, y en concreto, a las competencias que la Comunidad Autónoma de que se trate tenga reconocidas.

Por nuestra parte entendemos que la calificación y admisión a trámite de las proposiciones de ley que hayan sido presentadas por los Diputados o Grupos parlamentarios a los que el Reglamento confiera esta facultad tiene únicamente una vertiente formal: Se trata de un acto de verificación reglada, en el que no hay discrecionalidad alguna, consistente en comprobar si el escrito ha sido presentado en forma, por quien está reglamentariamente legitimado y si el procedimiento par-

(1) EMBID IRUJO, ANTONIO, *Los Parlamentos Territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 237.

lamentario que se pretende seguir es el adecuado. La Mesa únicamente podría no admitir a trámite una proposición de ley si apreciase infracción del Reglamento u obstruccionismo parlamentario. Desde esta posición entendemos que la Mesa no tiene funciones jurisdiccionales de control de constitucionalidad o de legalidad, porque ni la Constitución, ni el Estatuto de Autonomía, para los Parlamentos autonómicos, ni el propio Reglamento de la Cámara, se las ha conferido. El ordenamiento jurídico dispone de mecanismos suficientes para que las normas jurídicas se adecuen al bloque de la constitucionalidad. Las funciones de control de constitucionalidad en nuestro ordenamiento jurídico corresponden al Tribunal Constitucional, para las normas con rango de ley, y a los Tribunales de Justicia, para las normas reglamentarias. Por otra parte, el juicio de constitucionalidad o de legalidad que pueda efectuar la Mesa de un Parlamento no es una interpretación suprema, sino la de un mero operador jurídico, siendo, por tanto, discutible. Todo ello con independencia de que sea cuestionable el carácter arbitral de las Mesas, dada su composición que trae causa de su sistema de elección.

Por otra parte, como ya se ha dicho, la admisión a trámite no supone valoración alguna del contenido y oportunidad política de la proposición de ley por parte de la Mesa. La valoración corresponde al Pleno, en el trámite de toma en consideración (artículo 127, ap. 3, 4 y 5 RCD; artículo 107, ap. 3, 4 y 5 RPC), en el cual, la mayoría parlamentaria podrá hacer prevalecer su criterio, con independencia de los motivos que aduzca: de oportunidad, de otras prioridades legislativas, de posible inconstitucionalidad, o cualquier otra. Las proposiciones de ley son una propuesta a la Cámara y, por tanto, debe ser ésta quien debe pronunciarse sobre si acepta o no tomar en consideración la proposición que se le formula, no siendo legítimo que la Mesa, «un órgano que no está llamado a expresar la voluntad política de la Cámara» (2) se apropie de estas funciones, en base a parámetros, discutibles, de legalidad. La Mesa

(2) STC 161/88, de 20 de septiembre, FJ 7.

no puede denegar a la Cámara la oportunidad de pronunciarse sobre el contenido de una proposición de ley presentada por Diputados o Grupos parlamentarios. Los Reglamentos parlamentarios establecen, precisamente, el trámite de toma en consideración para que el Pleno pueda pronunciarse acerca de si acepta o no legislar sobre la materia objeto de la proposición de ley. No parece pues congruente, por la regla de la no redundancia, que los Reglamentos parlamentarios confieran a dos órganos distintas competencias que conducen a resultados idénticos. En cualquier caso la competencia específica atribuida por el Reglamento al Pleno (la toma en consideración) debe prevalecer a la competencia general de la Mesa (la calificación y admisión a trámite). Todo ello sin perjuicio de que es el Pleno el órgano supremo y representativo de la Cámara. Es obvio que los Parlamentos autonómicos únicamente pueden legislar sobre aquellas materias sobre las que tienen competencia, y que ello va implícito en el propio sistema establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Lo que aquí se debate es si debe ser la Mesa del Parlamento o el Pleno quien debe decidir si acepta legislar sobre una determinada materia, sobre la que pudiera pesar alguna tacha de inconstitucionalidad. Y decimos «pudiera», dado que es siempre discutible, hasta en tanto el Tribunal Constitucional no se haya pronunciado en uno u otro sentido-

Diversos autores entienden que la presentación de proposiciones de ley no inicia el procedimiento legislativo, sino el procedimiento de toma en consideración por el Pleno.(3) y, sólo

(3) Si bien el Tribunal Constitucional ha entendido en el Auto 659/87, de 27 de mayo, FJ 2, que el trámite de toma en consideración forma parte del procedimiento legislativo:

«En este caso las propuestas de Diputados o Grupos parlamentarios, el rechazo o aceptación de la propuesta, convirtiéndolas en iniciativa de la Cámara, constituye un paso dentro del procedimiento legislativo, integrándose en el mismo.»

La misma doctrina ha sido reiterada en la STC 161/88, de 20 de septiembre, FJ 7.

«A diferencia de lo que dispone nuestro Derecho respecto de la participación de los parlamentarios en el ejercicio de otras atribuciones de las Cámaras (como la de iniciar el procedimiento legislativo...)»

una vez superado éste, se inicia el procedimiento legislativo (4), distinguiendo entre promover e iniciar (5), en el sentido que los Diputados y Grupos parlamentarios pueden promover el procedimiento parlamentario, pero que carecen de iniciativa legislativa, dado que ésta corresponde a las Cámaras (artículo 87.1 CE) (6), significando en este sentido que, a diferencia del Ejecutivo, que puede retirar los proyectos de ley siempre que no haya recaído el acuerdo final de la Cámara (artículo 128 RCD), los Diputados y Grupos parlamentarios no pueden retirar una proposición de ley que hayan promovido, si ésta ha sido tomada en consideración por el Pleno, salvo que el propio Pleno lo acuerde (artículos 129 RCD y 109.2 RPC). Por todo ello entienden que las funciones de la Mesa en lo que respecta a la calificación de las proposiciones de ley de las que nos venimos ocupando son meramente registrales (7).

(4) GARCÍA MARTÍNEZ, M.^a ASUNCIÓN, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pág. 240 y sigs.

(5) ARAGÓN REYES, MANUEL, «La iniciativa legislativa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986, pág. 290 y sigs.

(6) PUNSET BLANCO, RAMÓN, *Las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pág. 241.

(7) ARCE JANARIZ, ALBERTO, «Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, pág. 41.

«... ha de tenerse en cuenta que lo que se presenta ante la Mesa es una propuesta a través de la que los suscriptores de la misma instan a la Cámara a que ejerza su iniciativa, correspondiendo esta decisión al Pleno en la toma en consideración... Esto así, no parece razonable que pueda la Mesa, al recibir una propuesta, sino comprobar que se presenta un texto legislativo por quienes están legitimados para requerir de la Cámara que adopte una iniciativa, que la tome en consideración, entonces sí, por las razones de forma o de fondo que el Pleno tenga por convenientes. Esto es, en las proposiciones de ley el control previo se desplaza sobre el Pleno... limitándose la Mesa, cuando la iniciativa es propuesta, a comprobar –calificándola– que se propone la activación del procedimiento adecuado –el legislativo– y que quienes lo proponen pueden requerir a la Cámara que lo active.

Parece excluirse así... la posibilidad de un control de fondo por parte de la Mesa... limitándose la Mesa a examinar en este caso la adecuación del procedimiento propuesto por los suscriptores... para sustanciar el texto presentado y comprobar que los proponentes están legitimados para requerir de la Cámara el ejercicio de la iniciativa legislativa que a ésta corresponde.»

El análisis de la regulación del procedimiento parlamentario de las proposiciones de ley aporta nuevos argumentos en favor de la limitada capacidad de la Mesa por lo que respecta al trámite de calificación y admisión a trámite. En este sentido, es significativo el tenor literal tanto del Reglamento del Congreso de los Diputados como el del Reglamento del Parlamento de Cataluña (artículo 107.2 RPC), de análogo contenido. Establece el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados:

«Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno.»

Ninguna facultad adicional confiere este artículo a la Mesa, sino que, por el contrario, regula de forma muy mecánica el procedimiento, aunque entendemos que este artículo debe ser interpretado sistemáticamente, por lo que aquí interesa, con el artículo 31.1.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados, o, por lo que respecta al Reglamento del Parlamento de Cataluña, el ya mencionado artículo 107.2, con el artículo 26.1.cuarto.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que admitida a trámite la proposición de ley de que se trate, deberá darse traslado al Gobierno correspondiente (del Estado o de la Generalidad) a los efectos que prevén los artículos de los correspondientes Reglamentos (126.2 RCD; 107.2 RPC). Sólo después de superada esta fase se entraría en la de toma en consideración por el Pleno y, después de una eventual toma en consideración, se abriría el correspondiente plazo de enmiendas, en el que podrían subsanarse las posibles inconstitucionalidades que el Pleno apreciara en la proposición de ley presentada (8). En este

(8) En el Parlamento de Cataluña han sido presentadas, por Diputados y Grupos parlamentarios, las Proposiciones de ley que se detallan a continuación:

I Legislatura

- Presentadas y admitidas a trámite	41
- Convertidas en ley	9
- No tomadas en consideración por el Pleno	8

sentido, numerosas iniciativas parlamentarias eventualmente inconstitucionales han sido modificadas durante la tramitación parlamentaria por vía de enmienda y reconvertidas en leyes o resoluciones plenamente constitucionales.

Desde esta posición doctrinal se aduce, a mayor abundamiento, una interpretación finalista de la institución parlamentaria que pone de manifiesto que una de las funciones más importantes del Parlamento es la legislativa, a la que, en el sistema democrático es consustancial el principio de publicidad, principio que permite al electorado verificar la actuación de los distintos Diputados y Grupos parlamentarios y orientar, eventualmente, el sentido de su voto. Por tanto, es consustancial con el sistema la posibilidad de debatir las propuestas legislativas que efectúen los distintos Grupos parlamentarios. Debe tenerse en cuenta que el Parlamento es el órgano supremo de expresión política, tanto es así que los Diputados, por el uso de la palabra en sede parlamentaria, están protegidos, en el ámbito penal, por el privilegio de la inviolabilidad, lo que pone de manifiesto que la libertad de expresión está íntimamente relacionada con la *ratio* del sistema parlamentario. El Parlamento es el foro de expresión política por antonomasia, donde, por la

– No tramitadas por la no conformidad del Gobierno	4
– Retiradas o decaídas	20
<i>II Legislatura</i>	
– Presentadas y admitidas a trámite	35
– Convertidas en ley	3
– No tomadas en consideración por el Pleno	16
– No tramitadas por la no conformidad del Gobierno	4
– Retiradas o decaídas	12
<i>III Legislatura (hasta el momento de redactar estas notas)</i>	
– Presentadas y admitidas a trámite	36
– Presentadas y no admitidas a trámite	1
– Convertidas en ley	1
– No tomadas en consideración por el Pleno	12
– No tramitadas por la no conformidad del Gobierno	6
– Retiradas	7
– Pendientes de tramitación	10

propia lógica del sistema, pueden ser debatidas toda clase de propuestas, incluso la reforma de la Constitución.

Desde nuestro punto de vista, en conclusión, entendemos que la Mesa, tanto si es del Parlamento del Estado como si es de un Parlamento autonómico, no puede inadmitir a trámite una proposición de ley que haya sido presentada, en forma, por Diputados o Grupos parlamentarios alegando una supuesta falta de competencia, o cualquier otra tacha, siempre discutible, de inconstitucionalidad.

IV. LA ADMISIBILIDAD DE OTRAS INICIATIVAS PARLAMENTARIAS EN EL PARLAMENTO DE CATALUÑA

Con independencia de lo puesto de manifiesto específicamente en relación con la calificación y admisión de las proposiciones de ley presentadas por Diputados o Grupos parlamentarios, entendemos que la misma doctrina general es aplicable, con las matizaciones que quepa efectuar en cada caso, al resto de iniciativas parlamentarias. En este sentido entendemos que la Mesa únicamente puede entrar a valorar el contenido material de una iniciativa parlamentaria cuando el Reglamento así lo establezca, precisamente porque en virtud de la potestad de autonormación de las Cámaras, que es muy amplia, el Reglamento puede otorgar a las Mesas mayores o menores atribuciones en lo que respecta a la calificación y admisión a trámite y si un Reglamento no confiere mayores atribuciones a la Mesa debe entenderse que la Cámara no desea concedérselas, porque el Reglamento puede ser modificado por la Cámara en cualquier momento. Abundando en esta idea podemos constatar cómo varía de un Parlamento a otro la regulación de las atribuciones de la Mesa en la fase de calificación y admisión a trámite: A diferencia de lo que establecen sendas Resoluciones de la Presidencia de las Cortes de Aragón (9) y de la Asamblea de Ex-

(9) Resolución de la Presidencia sobre normas de organización del trabajo de la Mesa y Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón, de 28 de mayo de 1984.

tremadura (10), de análogo contenido, que exigen una «nota-informe suscrita por un Letrado de las Cortes [o de la Asamblea], en la que se hagan constar los defectos formales, ... así como la competencia de la Comunidad Autónoma...», ningún otro Reglamento parlamentario del Estado lo exige. Con independencia de todo ello el derecho parlamentario ha acuñado el concepto jurídico indeterminado de obstruccionismo parlamentario o filibusterismo, en virtud del cual, la Mesa, con las cauteles necesarias, podría inadmitir, por obstruccionistas, aquellas iniciativas parlamentarias que, aparentemente respetuosas con la legalidad formal, pretendiesen dificultar o impedir la actuación parlamentaria, o desvirtuar el debate político.

Por lo que respecta a la función de control, que necesariamente debe ser efectuada sobre la acción política y de Gobierno, el Reglamento del Parlamento de Cataluña establece que la Mesa del Parlamento, para la calificación y admisión a trámite de las interpelaciones, debe comprobar si su contenido material se refiere a «los motivos y propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones relativas a temas de política general que sean competencia del Consejo Ejecutivo o de algún Departamento» (artículo 128.2 RPC). La Mesa, pues, deberá, en aplicación del Reglamento, no admitir a trámite una interpelación que verse sobre aspectos que no sean competencia de la Generalidad (11), siempre que ello sea manifiesto, dado que en otro caso, precisamente porque la Mesa está sometida a la Constitución y a fin de no vulnerar su artículo 23, como veremos más adelante, debe admitirla a trámite. Por otra parte, el artículo 128.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña establece que

(10) Resolución de la Presidencia sobre normas de organización del trabajo de la Mesa y Junta de Portavoces de la Asamblea de Extremadura, de 14 de febrero de 1986.

(11) La Mesa del Parlamento de Cataluña no admitió a trámite una interpelación del Grupo parlamentario de Esquerra Republicana de Catalunya sobre «los criterios de conducta del Gobierno en relación con la prestación social sustitutoria y al voluntariado de los objetores de conciencia en Cataluña», motivando el acuerdo en que «el tema planteado no es competencia de la Generalidad».

la Mesa «ordenará la tramitación como pregunta a contestar por escrito, [de aquellas interpelaciones cuyo] contenido no sea propio de una interpelación», es decir, cuyo contenido no se refiera, a criterio de la Mesa, a «los motivos y propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones relativas a temas de política general» (12). Respecto a las preguntas, la Mesa debe también entrar a comprobar si el escrito mediante el que se formula sólo contiene «la formulación estricta, relativa a un hecho, a una situación o a una información, a si el Consejo Ejecutivo ha tomado o tomará alguna providencia en relación con el asunto, o a si el Consejo Ejecutivo enviará al Parlamento algún documento o le informará de alguna cuestión» (artículo 132.2 RPC). Al ser las preguntas, para el sector mayoritario de la doctrina, un instrumento de control de la acción política y de gobierno entendemos que deben versar precisamente sobre ello, es decir, que deben ser no admitidas a trámite aquellas que, manifiestamente, no tengan relación con la actuación pasada, presente o futura del Ejecutivo.

Por lo que se refiere a la función de impulso de la acción política y de gobierno, merece ser destacado que en el Parlamento de Cataluña se admite expresamente el debate y eventual aprobación de proposiciones no de ley que se refieran a cuestiones que no sean competencia de la Generalidad de Ca-

(12) La Mesa del Parlamento de Cataluña, oída la Junta de Portavoces, ordenó la tramitación como preguntas a responder por escrito, entre otras, las siguientes iniciativas parlamentarias que habían sido presentadas como interpelaciones:

- Pregunta al Consejo Ejecutivo sobre la situación sanitaria en las cárceles.
- Pregunta al Consejo Ejecutivo sobre la política general de conservación de las autopistas y autovías dependientes de la Generalidad.
- Pregunta al Consejo Ejecutivo sobre la puesta en marcha de la reforma de la asistencia primaria.
- Pregunta al Consejo Ejecutivo sobre la enseñanza del catalán en el marco de los programas de lucha contra la marginación social.
- Pregunta al Consejo Ejecutivo sobre la política general de creación de nuevos puestos de trabajo alternativos en las zonas de explotación minera que estén agotadas.

taluña. En efecto, el criterio interpretativo del artículo 134.1 del Reglamento, acordado por la Mesa el 16 de mayo de 1989, establece:

«Cuando las proposiciones no de ley... se refieran a cuestiones que no son competencia de la Generalidad o de interés directo de los ciudadanos de Cataluña, la Mesa solicitará el criterio de la Junta de Portavoces antes de acordar su admisión a trámite.»

Este criterio interpretativo por una parte consagra la posibilidad de que se debatan y, eventualmente, aprueben proposiciones no de ley que se refieran a cuestiones que no sean competencia de la Generalidad y, por otra parte, pone en manos de la mayoría parlamentaria-gubernamental que el propio debate llegue a celebrarse. Antes de la aprobación del criterio interpretativo, en el Parlamento de Cataluña se admitieron a trámite y debatieron proposiciones no de ley no vinculadas a competencias de la Generalidad (13). Después de la aprobación del criterio interpretativo, mientras que determinadas proposiciones no de ley, no vinculadas directamente a competencias de la Generalidad, escuchada la Junta de Portavoces, fueron admiti-

(13) Entre otras las siguientes, que al ser aprobadas reciben el nombre de «Resolución»:

I Legislatura

- Resolución 3/I, sobre el Referéndum de Uruguay, Celebrado el Pasado día 30 de noviembre [de 1980].
- Resolución 40/I, sobre la Situación de Polonia.

II Legislatura

- Resolución 52/II, sobre la Discriminación Racial en la República de Sudáfrica.
- Resolución 99/II, de Solidaridad con el Pueblo de Chile en la Lucha por las Libertades y la Democracia.
- Resolución 111/II, de Solidaridad con Todos los Pueblos Iberoamericanos Sometidos a Regímenes Dictatoriales.
- Resolución 154/II, sobre el Sáhara Occidental.

III Legislatura

- Resolución 28/III, de Condena de la Utilización de Armas Químicas sobre las Poblaciones del Kurdistán.

das a trámite, debatidas y, en su caso, aprobadas (14), otras proposiciones no de ley, de características similares, no fueron admitidas a trámite (15).

Por lo que respecta a las mociones, son admitidas a trámite por la Mesa si las considera congruentes con la interpelación de que traen causa (artículo 130.2 RPC) (16). Por tanto, la Mesa

(14) Entre otras mencionaremos las siguientes:

- La Proposición no de Ley sobre el Derecho de Autodeterminación de la Nación Catalana, aprobada como Resolución 98/III del Parlamento de Cataluña por la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local, tras el debate celebrado el 12 de diciembre de 1989, que tanta polémica suscitó en los ámbitos político y periodístico.

- La Proposición no de Ley sobre la Representación Institucional Catalana en el Exterior, que pretendía el establecimiento de unos representantes de Cataluña en el extranjero, rechazada tras el debate y votación que tuvo lugar en la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local el 6 de noviembre de 1990.

- La proposición no de Ley sobre la Política Agraria de la CEE, que fue admitida a trámite y se debatió, con el tenor literal siguiente: «El Parlamento de Cataluña... *insta al Gobierno del Estado* a promover la negociación...», si bien se incorporó en el debate en Comisión una enmienda de modificación de los términos en cursiva por «...considera que el Gobierno del Estado debe...», aprobada como Resolución 193/III del Parlamento de Cataluña por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca el 7 de marzo de 1991.

(15) La Mesa del Parlamento, oído el criterio de la Junta de Portavoces, no admitió a trámite, entre otras, las siguientes proposiciones no de ley:

- Proposición no de Ley sobre la presencia de un barco de la VI Flota de los EEUU en el puerto de Barcelona, presentada por el Grupo Mixto el 11 de mayo de 1989.

- Proposición no de Ley sobre la Defensa de la Selva Amazónica, presentada por el Grupo Mixto el 17 de mayo de 1989.

- Proposición no de Ley sobre Lituania, tras la proclamación de su independencia, presentada por la Agrupación Parlamentaria de Esquerra Republicana de Catalunya el 3 de mayo de 1990.

- Proposición no de Ley sobre las aspiraciones de paz del pueblo catalán ante el conflicto del Golfo Pérsico, presentada por la Agrupación parlamentaria de Esquerra Republicana de Catalunya el 3 de septiembre de 1990.

(16) La Mesa del Parlamento de Cataluña no admitió a trámite, entre otras, por no considerarlas congruentes con las interpelaciones sustanciadas:

- La moción presentada por el Grupo Mixto el 28 de octubre de 1988, que instaba al Ejecutivo a colaborar en la publicidad de las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo en las Comunidades Europeas.

debe también en este caso efectuar un análisis del contenido material de las mociones que le sean presentadas a los efectos reglamentariamente establecidos.

Por lo que se refiere a la celebración de determinados debates entendemos que, por ejemplo, la Mesa del Parlamento de Cataluña no podría inadmitir a trámite una solicitud del Gobierno, al amparo del artículo 136 del Reglamento, o de un Grupo parlamentario, para debatir la «acción exterior», o si se prefiere las actuaciones de «relieve internacional», llevadas a cabo por la Generalidad, alegando una supuesta infracción del artículo 149.1.3 de la Constitución. En el supuesto de que la solicitud de comparecencia hubiese sido formulada por un Grupo parlamentario, después de admitida a trámite por la Mesa del Parlamento y remitida a la Comisión competente, sólo el acuerdo de ésta, después del correspondiente debate, rechazando la solicitud de comparecencia impedirían que el representante del Gobierno catalán compareciese y explicase lo que se hubiese hecho en este ámbito, o lo que no se hubiese hecho, precisamente por falta de competencia, porque ello podría dar lugar a un debate político que iniciase el proceso, legítimo, de reforma constitucional. No puede negarse al Parlamento de Cataluña que efectúe las funciones de control e impulso de, por ejemplo, la actuación «exterior» del Gobierno de Cataluña. Entendemos que debe reforzarse la «centralidad del Parlamento» y resituar los debates políticos en sede parlamentaria (17).

- Los dos primeros apartados de una moción, presentada por la Agrupación parlamentaria de Esquerra Republicana de Catalunya el 13 de febrero de 1991, que proponían que el Parlamento de Cataluña, ante la guerra del Golfo, manifestase su voluntad de que cesaran inmediatamente las hostilidades y solicitase al Gobierno del Estado el retorno de los barcos allí enviados.

(17) Todo ello con independencia de la denominada función pedagógica del Parlamento: en un mundo intercomunicado en el que los ciudadanos de un país se sienten afectados por situaciones que se dan a millares de kilómetros de distancia o en culturas alejadas (Chernobil, guerra del Golfo, situación del pueblo kurdo, etc.), no es razonable que los representantes de los ciudadanos no puedan expresar su opinión sobre los asuntos que preocupan a éstos.

Lo que entenderíamos doctrinalmente criticable es que la propia celebración de los debates dependiera del libre arbitrio de la mayoría parlamentaria-gubernamental, expresada a través de órganos creados para fines distintos de los de expresar la voluntad de la Cámara (la Mesa o la Junta de Portavoces). Las normas de procedimiento, que en virtud de las potestades de autoorganización de la Cámara pueden ser más o menos limitativas, deben ser aplicadas con independencia de la oportunidad política y del sujeto que inste la iniciativa y deben tener suficiente rigidez frente a las mayorías parlamentarias coyunturales, debiéndose en todo caso respetar la *ratio* del sistema parlamentario: que las minorías parlamentarias puedan expresar su opinión en la Cámara y que la voluntad de ésta se corresponda con la voluntad de la mayoría parlamentaria. Entendemos que no es congruente con el sistema que un debate se celebre o no en función del criterio o intereses de la mayoría parlamentaria. Lo congruente es que el debate, en función de las previsiones reglamentarias, se celebre y en él la mayoría parlamentaria-gubernamental haga prevalecer su voluntad. Por ello no compartimos el contenido del transcrito criterio interpretativo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, que debe solicitar el criterio de la Junta de Portavoces, órgano no arbitral *per se*, antes de acordar la admisibilidad de las proposiciones no de ley que «se refieran a cuestiones que no son competencia de la Generalidad o de interés directo de los ciudadanos de Cataluña».

V. POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal no ha tenido ocasión de pronunciarse explícitamente sobre el fondo del tema central que tratamos de analizar: la admisión a trámite de las proposiciones de ley presentadas por Diputados y Grupos parlamentarios, por lo que, por cuanto ha quedado explicitado en páginas precedentes, entendemos que la doctrina sentada por el Tribunal para las iniciativas parlamentarias sobre las que ha tenido ocasión de pronunciarse, no es aplicable a las proposiciones de ley presentadas por Diputados y Grupos parlamentarios, en lo que se re-

fiere al control de carácter material, que, como hemos indicado corresponde al Pleno de la Cámara, en el debate de toma en consideración.

Con independencia de todo ello, para el Tribunal Constitucional, las Mesas, obvia decirlo, no pueden sustituir ni la voluntad de los que hayan presentado la iniciativa parlamentaria de que se trate (18), ni tampoco la de la Cámara (19). Las Mesas, en la fase de calificación y admisión a trámite, por una parte, deben verificar si las iniciativas parlamentarias cumplen los requisitos formales (20) y, en su caso, materiales establecidos en

(18) STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8 y 9:

«... la intervención de la Mesa... quedaría desfigurada si el trámite de admisión, contrariando el significado común que a este término se atribuye en nuestro Derecho, se pudiera emplear para hacer prevalecer libremente el criterio de la Mesa en orden a la oportunidad de la petición...»

«... el control de admisión de la Mesa [no] puede dar lugar a trasladar en favor de este órgano la facultad que el Reglamento concede a los parlamentarios...»

«... alcance del control que corresponde a la Mesa sobre la admisibilidad de los escritos presentados..., pues al denegar su tramitación en base a los posibles efectos perturbadores que ésta podría causar a 'la labor de la Administración', lo que en realidad está realizando es un juicio de oportunidad en el que sobrepone su estimación política a la de los peticionarios, que le conduce, más allá de su potestad de verificación formal, a disponer del derecho de los Diputados, asumiéndolo como propio con absoluto desconocimiento de su naturaleza de facultad individual de los mismos, inherente al *status* del cargo público que ostentan...»

(19) STC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 6:

«... del contenido de la pretensión deducida debe ocuparse el Pleno con independencia del sentido en que lo haga.»

«... las potestades de calificación de la Mesa deben ser interpretadas restrictivamente, sin usurpar funciones de deliberación y discusión, que, ... sólo corresponden al Pleno, ...»

Véase también nota 2.

(20) STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8:

«... el ámbito propio del control por parte de la Mesa para 'declarar la admisibilidad o inadmisibilidad'... de escritos como los que aquí se dedujeron [solicitud recabando diversa información] es el examen de la viabilidad formal de esas peticiones de información, que habrán de ser admitidas... cuando no se aprecien carencias o deficiencias relevantes en su presentación o en su redacción.»

el Reglamento, y, por otra parte, pueden efectuar, además, una verificación liminar del contenido, siempre que se trate de iniciativas parlamentarias análogas a las que el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse, con independencia de que ello esté o no previsto en el Reglamento. Interesa destacar el carácter con el que el Tribunal ha configurado esta verificación: Se trata de una verificación exclusivamente liminar y sólo cuando de ella se desprenda que se plantea una cuestión manifiestamente contraria a derecho o inconstitucional (21) o enteramente ajena a las atribuciones de la Cámara (22) puede la Mesa no admitirla a trámite. El Tribunal no compele a las Mesas a hacer esta verificación de carácter material, sino que parece desprenderse de las sentencias estudiadas que es potestativo que las Mesas lo efectúen. Por todo cuando ha venido exponiéndose en páginas precedentes, no compartimos la doctrina sentada por el Tribunal, que consideramos insuficientemente motivada en las sen-

STC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 6:

«[Lo que se acaba de decir] no impide, obviamente, un juicio de admisión a cargo de la Mesa sobre el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos... de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido. Pero la intervención de la Mesa en este concreto procedimiento... debe limitarse a controlar su regularidad jurídica y viabilidad procedimental...»

(21) STC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 6:

«[Lo que se acaba de decir] no impide, ... incluso, una verificación liminar de la conformidad a derecho de la pretensión deducida, ... Pero la intervención de la Mesa en este concreto procedimiento no puede prejuzgar el éxito o la oportunidad política de la moción, ...; de tal forma que sólo cuando el contenido de la moción sea inequívocamente extraño a las finalidades establecidas para estas mociones en el artículo 174 o manifiestamente contrario a derecho o inconstitucional, el Reglamento permite acordar la inadmisión por la Mesa, ...»

(22) STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8:

«Podría, acaso, estimarse que tampoco es contrario a la finalidad de ese control que la Mesa rechace escritos en los que se planteen cuestiones enteramente manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara, pero no corresponde aquí concebir hipótesis en las que la Mesa pudiera, tal vez, decidir la inadmisión de la petición de información por causas ajenas a las de su estricta regularidad formal, ...»

tencias estudiadas, ya que entendemos que los únicos parámetros que pueden permitir a las Mesas entrar a verificar el contenido de una iniciativa parlamentaria son los que establezca en cada caso el propio Reglamento. En este sentido, ya hemos detallado cómo, por ejemplo en el Parlamento de Cataluña, el Reglamento, sus criterios interpretativos y la práctica ha consolidado que se debatan iniciativas parlamentarias sobre las que, por definición, no se ostenta competencia alguna.

VI. LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS CONTEMPLADOS EN EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN

La Mesa, tal como ha quedado dicho está sujeta a la Constitución, por imperativo del artículo 9.1, y las de los Parlamentos Autonómicos al respectivo Estatuto de Autonomía, y precisamente por esta sujeción a la Constitución debe velar para que sus actuaciones no violen los derechos fundamentales en general y, por lo que aquí interesa los que establece el artículo 23 en sus dos apartados. Como es sabido las normas jurídicas deben ser interpretadas y aplicadas, según repetida doctrina constitucional (23), en la forma que sea más favorable para la efectividad de los derechos fundamentales. Por ello, la inadmisión a trámite de una iniciativa parlamentaria podría suponer la violación del derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes (artículo 23.1 CE), en conexión con el derecho de acceder en condiciones de igualdad a cargos y funciones públicas (artículo 23.2 CE), que incorpora el derecho a ejercerlos sin trabas ilegítimas, tal como lo ha configurado la jurisprudencia constitucional.

Es ya doctrina reiterada del Tribunal que el derecho de acceder a cargos representativos contiene el derecho a permanecer en ellos y a ejercerlos en plenitud, es decir, con todas las funciones con las que la ley o el reglamento parlamentario han

(23) Entre otras: STC 29/1985, de 25 de febrero, FJ 2; y STC 69/1984, de 11 de junio, FJ 4.

configurado al cargo público de que se trate y sin otras limitaciones que las establecidas legalmente (24), dado que se trata de un derecho de configuración legal. Efectivamente, la ley otorga a los cargos representativos un haz de facultades que configuran el *status* del cargo de que se trate (25) y es precisamente este conjunto de facultades las que por su vinculación con el carácter representativo están protegidas por el artículo 23.2 de la Constitución. La jurisprudencia constitucional ha sentado que en cuanto se prive a un cargo representativo de

(24) STC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 5:

«... el artículo 23.2 de la CE, que garantiza no sólo el acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga, ya que la norma constitucional perdería toda eficacia si, aún respetando el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico...»

En idéntico sentido: STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; y STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6.

STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8:

«... la decisión sobre la admisión de dicha clase de peticiones no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio de un derecho del parlamentario que las formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y a su través, según hemos indicado, el fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (artículo 23.2 de la Constitución).»

(25) STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6:

«... el derecho fundamental que puede resultar afectado es el que garantiza dicho artículo 23.2 de la Constitución puesto que la privación denunciada supondría, en su caso, impedir el ejercicio de una facultad que una norma con fuerza de ley en su sentido material –el Reglamento de las Cortes– les atribuye en su condición de titulares del cargo público de Diputados.»

STC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 5:

«... el derecho fundamental del artículo 23.2 es un derecho de configuración legal, como inequívocamente se dice en el texto de este precepto, y esa configuración comprende los Reglamentos parlamentarios a los que compete regular u ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan; de tal suerte que una vez conferidos dichos derechos por la norma reglamentaria pasan a formar parte del *status* propio del cargo de parlamentario y sus pretendidas transgresiones pueden ser defendidas ante este Tribunal, al amparo del artículo 23.2, y en cuanto contenido del *ius in officium* que los recurrentes consideran ilegítimamente constreñido.»

ejercer las funciones que le ha conferido la ley o, un reglamento parlamentario, se está vaciando de contenido el cargo, y por consiguiente, dejando sin efecto la propia representación, lo que vulnera, además del derecho del representante, el de los representados a participar en los asuntos públicos (26).

(26) STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2:

«El derecho que la Constitución (artículo 23.1) garantiza a todos los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante representantes libremente elegidos es un derecho que corresponde a cada ciudadano y que puede ser vulnerado por actos que sólo afecten a cada uno de éstos en particular. La vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta, sin embargo, a todos simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados. Lo propio de la representación... es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados... El desconocimiento o la ruptura de esta relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera, en consecuencia, un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella.»