

LAS FACULTADES DE CALIFICACION Y DE ADMISION A TRAMITE DE LA MESA DEL PARLAMENTO DE NAVARRA EN RELACION CON UNA MOCION

MANUEL CAVERO GÓMEZ (*)

(Comentario a la Sentencia 41/1995, de 13 de febrero, del Tribunal Constitucional en el recurso de amparo 147/1993 contra la Resolución de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra desentimatoria del recurso promovido contra un acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra por el que se inadmite una moción presentada por un Grupo Parlamentario.)

I. LOS ANTECEDENTES DE LA CUESTIÓN Y EL FALLO

1. Atendiendo en exclusiva a los datos que el Tribunal Constitucional describe en su Sentencia 41/1995, tanto en el apartado de antecedentes como a lo largo de los fundamentos jurídicos, los hechos objeto de la Sentencia pueden resumirse en los términos siguientes:

a) Un Grupo Parlamentario del Parlamento de Navarra presentó, el día 9 de noviembre de 1992, al amparo de lo establecido en el Reglamento de la Cámara (1), una moción por la

(*) Letrado de las Cortes Generales.

(1) Según los antecedentes (letra A, del párrafo 2.º) ello se hace al amparo del artículo 109 a) del Reglamento, como figura en el texto publicado en el BOE (de 18/3/1995, núm. 66, pág. 18 del suplemento), aunque debe entenderse que se refiere al artículo 190 a) del mismo. Sin embargo, en el inicio del

que se instaba al Gobierno Foral «para que elabore un documento base que sirva para la realización de un debate sobre el estado de la Comunidad y lo remita al Parlamento en fechas oportunas para su debate en el Pleno antes de finalizar el año en curso».

b) Mediante acuerdo adoptado ese mismo día 9 de noviembre, la Mesa del Parlamento decidió, sin motivación expresa, inadmitir a trámite la moción.

c) El Grupo Parlamentario autor de la iniciativa interpuso recurso contra el acuerdo de la Mesa ante la Junta de Portavoces, siendo desestimado por resolución de ésta de 17 de noviembre de 1992 fundada en que «la petición contenida en la moción carece de oportunidad en este momento, puesto que el debate sobre el estado de la Comunidad Foral debe ser posterior al debate de los Presupuestos Generales de Navarra, cuyo Proyecto de Ley se anuncia como de inmediata entrada en la Cámara».

d) A la vista de ello, el Grupo Parlamentario interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional interesando la nulidad del acuerdo de la Mesa y de la resolución de la Junta de Portavoces y solicitando que se ordenara a la Mesa del Parlamento de Navarra que diera trámite a la moción, todo ello fundado en la vulneración del artículo 23.2 de la Constitución en la medida en que la Mesa y la Junta de Portavoces se habían excedido en las funciones que les atribuía el Reglamento de la Cámara, pues éstas se limitaban, en el caso de las mociones, a verificar su regularidad jurídica y su viabilidad procedimental, sin supeditar la admisión a motivos de oportunidad política.

fundamento jurídico 3.º de la Sentencia se afirma que la presentación de la moción se hizo «sin mención expresa de precepto reglamentario alguno». Ello, como se verá, tiene cierta trascendencia.

2. Tras el razonamiento jurídico que más abajo se expone, el Tribunal Constitucional, en el fallo, desestimó el recurso de amparo.

II. EL RAZONAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. El Tribunal Constitucional inició su argumentación indicando que el objeto del recurso consistía en determinar si las decisiones adoptadas por los órganos antes citados del Parlamento de Navarra conculcaban o no el derecho que a los actores reconoce el artículo 23.2 de la Constitución, derecho que la propia jurisprudencia constitucional define como «de configuración legal».

El Tribunal recordaba que en esa configuración legal «participan los Reglamentos parlamentarios, a los que compete regular los derechos y atribuciones que los Parlamentos ostentan; de tal suerte que, una vez conferidos aquellos por la norma reglamentaria, pasan a formar parte del status propio del cargo parlamentario y sus pretendidas transgresiones pueden ser defendidas ante este Tribunal, al amparo del artículo 23.2», pues forman parte del *ius in officium* propio del parlamentario.

2. Con este fundamento, se examinaron por el Tribunal Constitucional los preceptos del Reglamento del Parlamento de Navarra que afectaban al núcleo de la cuestión y que eran el artículo 190 y siguientes.

Cabe notar en este momento que el Reglamento que se hallaba vigente en el momento de acaecer los hechos descritos y de dictarse la Sentencia era el de 12 de junio de 1985, Reglamento que fue derogado por el de 2 de febrero de 1995, cuya entrada global en vigor debía tener lugar en el momento de la sesión constitutiva de la siguiente Legislatura.

Lógicamente, y al igual que las referencias que hace la propia Sentencia, las observaciones que se formulan en el presente comentario tendrán como fundamento los preceptos del Reglamento ya derogado. Es posible, no obstante, indicar que, para el caso de que se hubiera podido aplicar el nuevo Reglamento a la situación descrita, difícilmente se hubieran producido los acuerdos recurridos a tenor de las nuevas previsiones de sus artículos 192 y siguientes.

3. El Reglamento de 1985 distinguía en su artículo 190 dos tipos de mociones, tras indicar que la iniciativa de su presentación correspondía a los Parlamentarios Forales y a los Grupos Parlamentarios:

- en su apartado a) aquellas cuya finalidad consistía en «que la Diputación Foral formule una declaración sobre un tema o remita al Parlamento un Proyecto de Ley Foral regulando una materia de la competencia de éste». Estas mociones seguían la tramitación prevista en el artículo 191, cuyo apartado 2 establecía que las mismas «deberán ser admitidas a trámite por la Mesa de la Cámara», la cual, una vez admitida, y previa audiencia de la Junta de Portavoces, «decidirá la sesión del Pleno de la Cámara en que la misma se incluye».
- en su apartado b) las que su objeto consistía en «que el Parlamento Foral delibere y se pronuncie sobre un determinado asunto, cualquiera que sea el objeto sobre el que éste verse, o que la Cámara delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo». La tramitación de este tipo de mociones era la regulada en el artículo 192, según el cual, una vez presentadas por escrito, la Mesa «decidirá sobre su admisión a trámite, ordenará, en su caso, su publicación y acordará su tramitación ante el Pleno o la Comisión competente, en función de la voluntad manifestada por el Grupo o Parlamentario Foral proponente y de la importancia del tema objeto de moción».

Al examinar comparativamente ambos tipos de mociones y su mecanismo de tramitación, el Tribunal Constitucional consideró que «las facultades atribuidas a la Mesa en punto a la admisión o inadmisión de mociones varían sensiblemente en función del tipo de moción presentada», dado que mientras las que son encuadrables en el artículo 190 a) «deberán ser admitidas a trámite» salvo en el caso de que se trate de un texto idéntico a otro ya votado por el Parlamento en el mismo período de sesiones, las formuladas de acuerdo con el artículo 190 b) «no resultan de admisión a trámite automática, pues el artículo 192.1 del Reglamento atribuye a la Mesa a la facultad de decidir sobre su admisión». El Alto Tribunal concluía, en consecuencia, que ello «claramente indica que los poderes de la Mesa se extienden más allá de la simple verificación de la corrección formal de la moción hasta extenderse a juicios de oportunidad, vedados a la Mesa cuando de mociones *ex artículo 190 a)* se trata» (fundamento jurídico 2, párrafo segundo).

4. Al razonamiento transcrito cabe oponer alguna objeción en términos de lo que puede entenderse como facultad de calificación y admisión a trámite de la Mesa.

En el ya derogado Reglamento del Parlamento de Navarra, su artículo 35 era el que establecía que la Mesa es el órgano rector del Parlamento, y el artículo 36 definía en términos generales –sin perjuicio de otras precisiones efectuadas *ad hoc* en otros preceptos– sus funciones, entre las que destacarían, a los efectos ahora relevantes, las de:

- «Calificar, con arreglo al presente Reglamento y previa audiencia de la Junta de Portavoces, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos» (5.^a).
- «Decidir, previa audiencia de la Junta de Portavoces, la tramitación de todos los escritos y documentos de índole

parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento,...» (6.^a).

De acuerdo con ello, entre las funciones propias y típicas (en sentido técnico-jurídico) de la Mesa se hallaba la de calificar documentos y decidir su admisión o inadmisión a trámite, función de naturaleza eminentemente técnica (aunque, como todo en el Parlamento, con evidentes consecuencias políticas) en la que sólo cabía tener en cuenta consideraciones de tipo jurídico, tanto de forma como sustantivas, y fundadas en el Reglamento pero también en cualquier otro elemento del ordenamiento jurídico que resultara de aplicación (2).

Por ello, no es posible compartir el criterio del Tribunal, ni en el sentido de que cualquier moción *ex* artículo 190 a) era admisible automáticamente, salvo lo dispuesto en el artículo 191.3, ni tampoco en el de que la Mesa poseía facultades discrecionales para aplicar criterios de oportunidad cuando se tratara de mociones de las previstas en el artículo 190 b), por las razones siguientes.

En el primero de los casos, además de controlar si la moción venía presentada por escrito (artículo 191.1), si había sido firmada por un Parlamentario Foral o por el representante de un Grupo Parlamentario (artículo 190) y si se trataba de una moción idéntica a otra votada en el mismo período de sesiones —lo que no siempre es evidente, salvo que se aplique un criterio absolutamente estricto, que parece conveniente si se pretende respetar el principio de favorecer la iniciativa parlamentaria—, parece que la Mesa también podría controlar otros elementos, como, por ejemplo, si la declaración que se instaba al Gobierno Foral se refería a un asunto de su competencia, o si el Proyecto

(2) Cabe citar, por ejemplo, que el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia en su artículo 31.3 establece que «como tal control de estricta legitimidad formal, la admisión a trámite se limita a verificar que el acto o escrito en cuestión cumple las condiciones reglamentarias». Se trata de un concepto restringido de calificación, al limitarlo a los aspectos formales y reglamentarios, más reducido que el antes indicado.

de Ley cuya remisión se solicitaba entraba dentro del ámbito propio de las competencias del Parlamento Foral, como exige el artículo 190 a) *in fine*.

De acuerdo con el criterio de absoluta automaticidad derivado del razonamiento del Tribunal Constitucional, la Mesa del Parlamento de Navarra difícilmente hubiera podido inadmitir, por ejemplo, una moción por la que se instase al Gobierno Foral a remitir un Proyecto de Ley de modificación del Código Penal, supuesto evidentemente difícil de concebir, pero que resulta ilustrativo por su carácter extremo, pues la casuística en este ámbito puede ser todo lo compleja que la vida parlamentaria permite. Pero ejemplos como el indicado sirven para matizar la automaticidad en la admisión a trámite por la Mesa en los supuestos del artículo 190 a).

En el otro extremo, la tesis del Tribunal Constitucional habilitaría a la Mesa, cuando de mociones *ex artículo 190 b)* se tratase, no solamente a realizar funciones de calificación técnica estricta, sino a aplicar criterios de oportunidad, amparándose en los términos de dicho precepto.

Sin embargo, y en primer lugar, el citado artículo 192 no decía nada distinto de lo que, en términos generales, preveía el artículo 36, que, como hemos indicado, atribuía a la Mesa la función de «calificar» y la de «declarar la admisibilidad o inadmisibilidad» de los escritos y documentos. Pretender que de la expresión «decidirá su admisión a trámite» se deduce un margen de discrecionalidad en la actuación de la Mesa mayor, por ejemplo, que el que abriría la expresión transcrita del artículo 36 parece forzar extraordinariamente la virtualidad de algunos elementos del lenguaje reglamentario.

Por otra parte, de aceptarse la tesis del Tribunal Constitucional, dicho parámetro de discrecionalidad afectaría a toda la labor de calificación de la Mesa (con la sola excepción de los casos en que el Reglamento emplee términos de automaticidad al estilo del artículo 191), estableciéndose un filtro general de

carácter no principalmente técnico, sino político, en un órgano en el que, por su forma de elección (artículos 4 y 9), podrían no estar presentes miembros de todos los Grupos Parlamentarios, y quienes lo integrasen, al menos en términos de principio, no serían representantes de su Grupo Parlamentario —que no existirían formalmente, al tiempo de la elección de la Mesa— sino de la Cámara en su conjunto.

Es cierto, y debe notarse en este punto, que la relación entre la Mesa y la Junta de Portavoces en el Parlamento de Navarra tenía unas características peculiares frente a las que se dan en el Congreso de los Diputados y en otras Asambleas autonómicas, ya que si en estos últimos casos, en trazos gruesos y haciendo referencia únicamente a sus elementos básicos, la Mesa es un órgano institucional y de gobierno y la Junta de Portavoces un órgano político cuya función esencial es la participación en la elaboración del orden del día, en el caso del Parlamento de Navarra (lo que no ha sido alterado por el Reglamento actualmente en vigor) se daban situaciones en que la Mesa se hallaba subordinada a la Junta de Portavoces en asuntos de gobierno del Parlamento y, por otra parte, asumía funciones que en otros ámbitos son típicas de la Junta de Portavoces.

Esa relación de subordinación podía apreciarse, por ejemplo, en que los recursos contra los acuerdos de la Mesa se resolvían por la Junta de Portavoces (3) según el artículo 36.2, o, en otro orden, en que era la Junta de Portavoces la que aprobaba el Proyecto de Presupuesto de la Cámara, así como las cuen-

(3) El artículo 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que la competencia para resolver el recurso es de la propia Mesa, oída la Junta de Portavoces, sistema que es aplicado en todos los Parlamentos autonómicos, con excepción de los de Navarra (en los términos indicados) y de Aragón (en este último, el recurso se resuelve por la Mesa con acuerdo de la Junta de Portavoces), así como del Senado, cuyo Reglamento dispone en el artículo 36.2 que la competencia es de la Mesa sin que sea requerida la audiencia de la Junta de Portavoces.

tas de la misma, debiendo ser informada trimestralmente a tal efecto por la Mesa (artículo 43.2).

Por contra, el orden del día del Pleno era fijado por el Presidente de la Cámara, de acuerdo con la Mesa y previa audiencia de la Junta de Portavoces (artículo 76.1), al modo que establece el artículo 71 del Reglamento del Senado.

Sin embargo, este peculiar esquema de relaciones orgánicas no parece que alterase *per se* las facultades que el Reglamento atribuía a la Mesa en materia de calificación en los términos antes descritos, de modo que no habría diferencias por razón del contenido de la moción presentada, puesto que tales facultades no se extenderían a los elementos de oportunidad.

El propio Tribunal Constitucional parece haber venido sosteniendo un criterio diferente sobre las potestades inherentes a la función de calificación y admisión a trámite que corresponden a la Mesa de una Cámara parlamentaria:

- En la Sentencia 161/1988, de 20 de septiembre, al pronunciarse sobre las condiciones de admisibilidad de las solicitudes de información, señaló que «el ámbito propio del control por parte de la Mesa para declarar la admisibilidad o inadmisibilidad... de escritos como los que aquí se dedujeron es el examen de la viabilidad formal de estas peticiones de información, que habrán de ser admitidas... cuando se aprecien carencias o deficiencias relevantes en su presentación o en su redacción. Podría, acaso, estimarse que tampoco es contrario a la finalidad de ese control que la Mesa rechace escritos en los que se planteen cuestiones enteras y 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 una petición de información por causas ajenas a las de su estricta regularidad formal, sino tan sólo señalar que en 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, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (artículo 23.2 de la Constitución)».

- En la Sentencia 205/1990, de 13 de diciembre, relativa a la inadmisión por la Mesa del Senado de una moción sobre uso de diversas lenguas españolas en dicha Cámara, consideró que se había vulnerado el artículo 23.2 CE y otorgó el amparo con argumentos como el siguiente: «... las potestades de calificación y admisión de que dispone con carácter general la Mesa deben ser puestas en conexión con el procedimiento parlamentario del que forma parte (la moción)... y de acuerdo con las mismas previsiones reglamentarias, las potestades de calificación de la Mesa deben ser interpretadas restrictivamente sin usurpar funciones de deliberación y discusión, que, si se ponen en conexión el artículo 174 d) con el artículo 175.1, sólo corresponden al Pleno...»; consecuentemente, la Mesa, en ese control, sólo puede rechazar la moción cuando el carácter inconstitucional de su contenido resulte «manifiesto e indubitado, en un juicio liminar, como es el que corresponde efectuar a la Mesa...».
- En la Sentencia 95/1994, de 21 de marzo, ha precisado que «... si se tratase de una proposición contraria a la Constitución española o ajena a las competencias atribuidas al ordenamiento en cuyo seno pretende integrarse... la Mesa sólo podría acordar la inadmisión cuando la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes».

5. Si se conviene en la conclusión inmediatamente anterior, no resultaría excesivamente relevante para la resolución del problema el paso siguiente dado por el Tribunal Constitucio-

nal, que consistió en «dilucidar qué tipo de moción era la presentada y rechazada, pues de tal calificación habrá de depender la definición de las facultades propias de la Mesa y, subsiguientemente, el enjuiciamiento de la decisión por ella adoptada y confirmada por la Junta de Portavoces» (fundamento jurídico 2, *in fine*), pues las facultades de la Mesa, a nuestro juicio, no diferían en los artículos 191 y 192.

Sin embargo, también en esta fase del razonamiento se producen, en nuestra opinión, algunos resultados sorprendentes.

Señalaba el Tribunal que la moción presentada lo fue al amparo de lo establecido en el Reglamento de la Cámara. Tanto si se hizo mención expresa de un cierto precepto del mismo, como si la referencia fue general (pues, como señalamos al inicio de este comentario, no queda claro en la Sentencia), la Mesa venía obligada a calificar el escrito, de forma que el único perjuicio que de la imprecisión podía derivarse hubiera sido un eventual acuerdo de aquélla, solicitando aclaración al Grupo autor de la iniciativa sobre el fundamento reglamentario de la misma o sobre el tipo concreto de iniciativa formulada.

Acto seguido, el Tribunal Constitucional, tras recordar la exposición de motivos de la moción (de la que resulta relevante señalar que se pretendía realizar un debate monográfico sobre el estado de la Comunidad, así como posibilitar la adopción de resoluciones), indicaba que el acuerdo que se proponía a la Cámara en la moción era el siguiente: «instar al Gobierno de Navarra para que elabore un documento base que sirva para la realización de un debate sobre el estado de la Comunidad y lo remita al Parlamento en fechas oportunas para su debate en Pleno antes de finalizar el año en curso».

Como consecuencia de ello, el Tribunal interpretó que se trataba de una moción fundada en el artículo 190 b), dirigida no al Gobierno sino al Parlamento, con finalidad de que éste «delibere y se pronuncie sobre un determinado asunto, cualquiera que sea el objeto sobre el que éste verse, o que la Cáma-

ra delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo», como reza el citado artículo 190 b).

Sin embargo, tal apreciación dejaba al margen la primera parte del texto de la moción por la que se instaba al Gobierno Foral a elaborar y a remitir al Parlamento un documento que sirviera de base al posterior debate, o al menos no se consideraba algo esencial cuando el Tribunal decía (fundamento jurídico 3, último párrafo) que «ciertamente, se interesaba la elaboración, por el Gobierno, de un documento que habría de ser remitido a la Cámara; pero tal documento no habría de servir a otros fines que a los meramente instrumentales de facilitar un debate parlamentario...». El Tribunal Constitucional rechazaba, con esta argumentación, la posibilidad de vincular la iniciativa al artículo 190 a) que, como señalamos, regulaba las mociones en virtud de las cuales se pretendía, entre otras finalidades, «que la Diputación Foral formule una declaración sobre un tema», posibilidad de vinculación que no parece decabellada a tenor de lo expuesto (y sin perjuicio de que la misma fuese irrelevante si se comparten las tesis que hemos expuesto en el apartado 3 de este comentario).

Pero, además, cabe indicar que lo que verdaderamente subyacía en la moción presentada era la solicitud al Gobierno Foral de que remitiese una comunicación, iniciativa regulada en los artículos 195 y 196 del Reglamento y cuya tramitación reunía los tres elementos interesados por el Grupo Parlamentario autor de la moción: documento del Gobierno, debate parlamentario y adopción, en su caso, de resoluciones.

Es cierto que la imprecisión del contenido de la iniciativa, tal y como había sido formulada, no facilitaba su inmediata relación con dicha figura parlamentaria. Pero también es verdad que no se estaba solicitando una mera comparecencia del Gobierno Foral en sesión informativa ante el Pleno al amparo del artículo 198, lo que tampoco hubiera sido posible, pues dichas comparecencias sólo estaban previstas reglamentariamente en el ámbito de las Comisiones. Y, además, resulta patente que

mediante una moción no cabe crear nuevos procedimientos parlamentarios –en este caso, comparencias ante el Pleno– no contemplados en el Reglamento (4). Por todo lo expuesto, sólo cabe interpretar que el Grupo Parlamentario proponente pretendía del Gobierno Foral la remisión de una comunicación para ser tramitada en los términos de los artículos 195 y 196 del Reglamento (5).

Debe asimismo indicarse (aunque, como se ha repetido en diversas ocasiones, ello no sería relevante en nuestra opinión si se acepta la interpretación que damos al artículo 192) que la calificación por la Mesa del Parlamento de Navarra del contenido de la moción como de solicitud de una comunicación, además de reafirmar la posibilidad de vincularla a la finalidad prevista en el artículo 190 a) –«que la Diputación Foral formule una declaración sobre un tema»–, no hubiera permitido a la Mesa oponer obstáculos de carácter discrecional, pues en el caso de que la moción se hubiera aprobado por el Pleno del Parlamento (después de ser calificada e incluida en el orden del día), de dicha aprobación no se hubiera derivado para la Diputación Foral una obligación de tipo jurídico o reglamentario de presentar la comunicación, pues el Reglamento reservaba la iniciativa de dicho procedimiento, con carácter exclusivo, al Gobierno. Distinta es, sin duda, la repercusión política que su aprobación o rechazo hubiera tenido, pero se trata, obviamente, de un plano distinto.

(4) De no existir en el Reglamento del Parlamento de Navarra la figura de la «comunicación del Gobierno» de los artículos 195 y 196, o una semajente, su Mesa podría haber inadmitido a trámite la moción sin que cupiese reproche en la medida en que se pretendería introducir un nuevo procedimiento parlamentario no previsto en el Reglamento, lo que de hecho hubiera supuesto pretender una modificación del mismo por un cauce distinto del previsto y por tanto inhábil para ello.

(5) La Mesa podría razonablemente haber solicitado, en trámite de calificación, aclaración al Grupo Parlamentario acerca de este extremo, lo que quizá hubiera solucionado una parte del problema.

6. Cabe formular un tercer bloque de consideraciones respecto de la afirmación del Tribunal Constitucional, efectuada al iniciar el examen de las razones esgrimidas para rechazar la moción y su adecuación al Reglamento, según la cual «el hecho de que el Acuerdo de la Mesa fuera inmotivado no supone, *per se*, vulneración alguna del artículo 23.2 de la Constitución, pues la Junta de Portavoces ha incorporado a aquel Acuerdo motivación suficiente» (fundamento jurídico 4, párrafo segundo).

Aunque probablemente sea difícil sostener la existencia de una vulneración directa del precepto constitucional por la falta de motivación del acuerdo de la Mesa, es posible señalar algunas consecuencias de la misma que podrían matizar la tajante afirmación del Alto Tribunal.

En primer término y con carácter general, puede considerarse que los actos jurídicos no se fundamentan en la *auctoritas* del órgano o persona que los realizan, sino en su adecuación a la norma jurídica previamente establecida. Por ello parece exigible, en todo caso, pero sobre todo al tratarse de un acto que limita derechos, que la Mesa hubiera motivado el acuerdo. De lo contrario, perdería buena parte de su sentido el requisito, establecido por el propio artículo 36.1, subapartados 5.º y 6.º, del Reglamento del Parlamento de Navarra, de que la calificación y admisión a trámite de los escritos y documentos se hiciera con arreglo al Reglamento.

En el caso concreto del Parlamento de Navarra, ello podría hallarse especialmente justificado cuando el órgano llamado a resolver el eventual recurso no era la propia Mesa que dicta el acuerdo, sino la Junta de Portavoces. De lo contrario, podría resultar lesionado, al menos parcialmente, el derecho del recurrente a defender su iniciativa, al desconocer los motivos que habían llevado a su inadmisión, impidiéndole oponer razones fundadas en Derecho y obligándole a argumentar, con fundamento en el artículo 36.2, a partir de meras conjeturas o suposiciones que no tendrían que ser necesariamente acertadas. Pero, además, también se hurtaba a la Junta de Portavoces el apoyo que la misma podría haber requerido para resolver el recurso.

En el caso presente, además, parece que un elemento –que el Tribunal Constitucional valora como decisivo– de la motivación del Parlamento de Navarra, como es el fundamento reglamentario del acuerdo (esto es, si se trata de la aplicación de la letra a) o la letra b) del artículo 190), no apareció expresamente hasta la fase de alegaciones del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, según parece desprenderse de la Sentencia.

Y, para concluir este apartado, resulta evidente que algún perjuicio podía deducirse para el Grupo Parlamentario autor de la iniciativa, en la medida en que entre los acuerdos recurridos y la Sentencia median más de dos años.

7. Finalmente, también cabe oponer algún reparo al criterio del Tribunal Constitucional cuando afirma (fundamento jurídico 4, párrafo tercero) que la «motivación... es también ajustada y conforme al derecho supuestamente vulnerado».

La inadmisión se había fundamentado, como indicaba el Tribunal, en que «no cabía atender la pretensión principal de los proponentes –esto es, que se celebrara un debate sobre el estado de la Comunidad antes del 31 de diciembre de 1992– habida cuenta de que la Cámara –por imperativo legal y reglamentario– habría de consagrarse, en el período que mediaba entre la presentación de la moción (noviembre de 1992) y ese término *a quo*, a la elaboración de la Ley Foral de Presupuestos».

Sin embargo, tan categórica afirmación puede ser modulada si se tienen en cuenta los siguientes extremos:

a) Que el Proyecto de Ley Foral de Presupuestos, que se anunciaba como inminente, tenía que haber sido presentado en la Cámara el día primero de noviembre, a tenor de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, reguladora de la Hacienda de Navarra, por lo que, en el mejor de los casos, aquel llegaba ya con retraso, lo que también podía haber sido objeto del debate pretendido.

b) Que la preferencia en la tramitación de que gozaba el Proyecto de Ley Foral de Presupuestos con respecto a los demás trabajos de la Cámara, no implicaba la suspensión de los mismos hasta concluir dicha tramitación. No hubiera resultado imposible concebir la inclusión en dos sesiones plenarias de sendos puntos del orden del día, uno para el debate de la moción y otro, en su caso, para el debate de la comunicación, ambos de duración relativamente limitada (especialmente el primero). Aunque el Reglamento del Parlamento de Navarra limitaba a dieciséis el número de sesiones plenarias cada año (artículo 68.1), ninguna referencia se contenía en los fundamentos jurídicos de la Sentencia a tal limitación ni parecía ser elemento recogido en las alegaciones del Parlamento de Navarra, salvo la necesidad, antes citada, de consagración a la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos, sin que, por otra parte, se citasen datos acerca de la sobrecarga del orden del día de las restantes sesiones del Parlamento de Navarra. En este sentido, es posible indicar que no parece que existiera obstáculo reglamentario a la inclusión en el orden del día del Pleno, junto al eventual debate de totalidad o con ocasión del debate del correspondiente Dictamen del Proyecto de Ley Foral de Presupuestos, tanto del examen de la moción, como, en su caso, de la comunicación del Gobierno Foral. Como dato adicional, cabe mencionar que la Ley de Presupuestos cuya tramitación preferente se alegaba a primeros de noviembre de 1992, fue promulgada con fecha 30 de junio de 1993.

c) Que, para el caso de que el Gobierno Foral hubiese acordado por propia iniciativa remitir una comunicación al Parlamento, sobre ésta u otra cuestión, la Mesa de la Cámara no hubiese podido obstaculizar su admisión a trámite en virtud de las posibilidades que, a su juicio y al del Tribunal Constitucional, abre el artículo 192 del Reglamento. Y que si el Gobierno Foral hubiese indicado su deseo de que el debate la misma se sustanciase en una fecha determinada (como sucede con la moción), tal observación no hubiese condicionado jurídicamente las potestades de la Mesa para la configuración del orden del día del Pleno, por lo que no parece razonable que, por esta

razón, la hubiera inadmitido, pudiendo incluirla en dicho orden del día cuando resultara oportuno dentro del calendario de actividades de la Cámara.

d) Que, como ya se ha indicado, la eventual aprobación de la moción –más que dudosa a tenor del acuerdo de la Junta de Portavoces sobre el recurso– no habría implicado una obligación estatutaria o reglamentaria para el Gobierno Foral de presentar la comunicación, por lo que difícilmente la fijación de una fecha por los proponentes podría haber adquirido la trascendencia que se le dio en el trámite de calificación y admisión. Y que, como se acaba de indicar en el apartado inmediatamente anterior, la fijación del calendario de actividades y la configuración del orden del día eran potestades que pertenecían a la Mesa, sin que pudieran verse limitadas por los deseos del Grupo Parlamentario proponente; nada hubiera obstado jurídicamente para que la Mesa, una vez presentada la comunicación –a consecuencia, en todo caso política, de la moción o por propia iniciativa del Gobierno Foral– hubiera fijado una fecha posterior al 31 de diciembre de 1992 para su inclusión el orden del día del Pleno.

e) No parece, finalmente, que pudiera ser tenido en cuenta como elemento jurídico limitador de la iniciativa de los Grupos Parlamentarios en fase de admisión a trámite, el argumento del Parlamento de Navarra, recogido en las alegaciones, en virtud del cual el debate del Proyecto de Ley de Presupuestos constituiría un auténtico debate sobre el estado de la Comunidad.

8. Por las razones expuestas, procede mostrar una respetuosa disconformidad con los acuerdos adoptados en su día por la Mesa y la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, así como con el razonamiento y el fallo de la comentada Sentencia del Tribunal Constitucional, que, en nuestra opinión, debió amparar al Grupo Parlamentario autor de la moción por vulneración de lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Constitución, aunque ello hubiera tenido una difícil virtualidad práctica al producirse la decisión poco tiempo antes del fin de la correspon-

diente Legislatura del Parlamento de Navarra y mucho después del *momentum* político en que se formuló la iniciativa.