

STC 205/1990 (13/12/1990)

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1939/1988, promovido por don Joaquín Ferrer i Roca, Senador y Portavoz del Grupo Parlamentario del Senado «Convergencia i Unió», representado por el Procurador de los Tribunales don Ramón Velasco Fernández, contra los Acuerdos de la Mesa del Senado, de 10 de octubre y 15 de noviembre de 1988, en los que se resuelve, respectivamente, no admitir a trámite la moción presentada por dicho Grupo Parlamentario sobre uso de las lenguas oficiales en España en las actividades parlamentarias de la Cámara y desestimar la solicitud de reconsideración del acuerdo adoptado. Han sido partes el Ministerio Fiscal y el Letrado de las Cortes Generales y Magistrado Ponente don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 30 de noviembre de 1988, don Román Velasco Fernández, Procurador de los Tribunales y don Joaquín Ferrer i Roca, Senador y Portavoz del Grupo Parlamentario «Convergencia y Unió», interpone recurso de amparo contra los Acuerdos de la Mesa del Senado, de 10 de octubre y 15 de noviembre de 1988, en los que se resuelve, respectivamente, no admitir a trámite una moción presentada por dicho Grupo Parlamentario sobre el uso de las lenguas oficiales en España en las actividades parlamentarias de la Cámara y desestimar la solicitud de reconsideración del acuerdo adoptado.

2. Los hechos de los que trae origen la presente demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El Portavoz del Grupo Parlamentario demandante de amparo presentó ante la Mesa del Senado una moción relativa al uso de las lenguas oficiales de España en las actividades de la Cámara, solicitando que se incluyera en el orden del día del Pleno del Senado y, tras su discusión se adoptara por el mismo. El texto de esta moción era el siguiente:

«1. En todas las actividades parlamentarias de la Cámara, los Senadores y los Grupos Parlamentarios en que se integran, podrán usar indistintamente, cualesquiera de las lenguas oficiales en España, de acuerdo con lo que dispone el art. 3 de la

Constitución y los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. 2. Por la Mesa de la Cámara se adoptarán las medidas necesarias para la aplicación progresiva del presente Acuerdo.»

La Mesa del Senado, en Acuerdo de fecha 18 de octubre de 1988 acordó, por mayoría de sus miembros, no admitir a trámite la moción presentada de acuerdo con las siguientes consideraciones. A juicio de la Mesa, el castellano es la única lengua oficial en todo el territorio del Estado «por imperativo del art. 3.1 de la Constitución» y siendo el Senado un órgano constitucional del Estado sólo el castellano puede ser usado en él como lengua oficial; asimismo, del examen conjunto del apartado 2.º del citado art. 3 y de los diversos preceptos concordantes de distintos Estatutos de Autonomía se desprende que no puede extenderse más allá de los respectivos ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas el uso oficial de sus lenguas; por último, se decía, que de aprobarse la moción se produciría una reforma de la Constitución, en su art. 3 sin sujetarse al procedimiento de revisión constitucional previsto en los arts. 166 y 168 de la Norma suprema y a lo establecido en los arts. 152, 153, 174 y 196 del Reglamento del Senado.

b) Frente al Acuerdo precitado y al amparo de lo previsto en el art. 36.2 del Reglamento del Senado, el Portavoz del Grupo Parlamentario mencionado presentó una solicitud de reconsideración y, de no adoptarse, por unanimidad la ratificación del mismo, que se aplicase lo dispuesto en el art. 174 d) del Reglamento de la Cámara en relación con el precitado art. 36.2, referido a la deliberación del asunto por el Pleno.

La Mesa del Senado, en Acuerdo de fecha 15 de noviembre de 1988 y adoptado por unanimidad de sus miembros, dispuso desestimar la solicitud, «por los mismos fundamentos en que se basó la resolución inicial».

3. El Grupo Parlamentario solicitante de amparo estima que los Acuerdos parlamentarios impugnados han producido una lesión de varios derechos fundamentales, de acuerdo con los razonamientos que a continuación se relatan.

Se inicia la demanda con unas consideraciones previas sobre la posición institucional de la Mesa del Senado y sobre el alcance de sus funciones de calificación *ex art. 36.1 c)* del Reglamento del Senado. Señala el recurrente que la Mesa es un «órgano rector» de la Cámara según el art. 35.1, y no posee carácter representativo, como, en cambio sucede con el Presidente y la Junta de Portavoces, ni puede, por tanto adoptar decisiones que revistan una naturaleza política; en puridad, se trata de un simple órgano administrativo de la Cámara y es a la luz de esta naturaleza jurídica como debe interpretarse su función de calificación de los escritos y documentos de índole parlamentaria. Así, en el citado art. 36, se hace una lista de las funciones de la Mesa entre las que resalta la de calificación, recogida en el apartado 1, letra c). No existe entre nosotros una verdadera teoría que precise el alcance de esta función de calificación al contrario de lo que ocurre en el ámbito procesal o en el registral, sin que sea posible trasladar al ámbito parlamentario estas otras concepciones, dada la especificidad de la institución parlamentaria. Esto sentado, debe, no obstante, admitirse que la función calificadora de la Mesa no posee un carácter discrecional sino reglado como se desprende del propio art. 36.1 c) donde se somete la potestad calificadora al Reglamento («con arreglo al Reglamento» se dice), así como de la propia lógica inherente a la configuración de un órgano de administración de la Cámara. Por otro lado, las facultades atribuidas a la Mesa deben ser interpretadas conforme a los principios que rigen el sistema parlamentario, afirmación de indudable relevancia cuando se trata de decidir sobre la admisibilidad y la tramitación de los escritos y

documentos parlamentarios, partiendo de estas premisas, debe concluirse, de un lado, que la Mesa no es una mera oficina de registro «o simple buzón» donde se recogen y distribuyen escritos y, de otro, tampoco es un órgano que pueda asumir decisiones políticas, pues su potestad calificadora posee un alcance estrictamente jurídico y reglado; con todo ello quiere decirse, que la Mesa puede rechazar algunos escritos por su «incorrección jurídica formal» (v. gr. un escrito de presentación de una interpelación que deba ser considerado como una pregunta), pero «sin pronunciarse sobre el fondo de los mismos», puesto que esto equivaldría a una usurpación de funciones del órgano legalmente competente, en este caso, el Pleno del Senado, a la par que arrogarse un juicio de constitucionalidad que corresponde realizar al Tribunal Constitucional. En suma, la Mesa no puede, en el ejercicio de su función calificadora, realizar juicios de constitucionalidad o de oportunidad política que corresponde al Pleno y, al obrar de este modo, ha incurrido en un injustificable exceso, que redundaría en una vulneración de derechos fundamentales.

En efecto, el Grupo Parlamentario «Convergencia i Unió» presentó una moción de las previstas en el art. 174 del Reglamento del Senado destinada a la autoorganización de la Cámara. La Mesa pudo inadmitirla a trámite si hubiera constatado la ausencia de los requisitos reglamentariamente exigibles, pero no, como hizo, entrando a analizar el fondo del asunto y rechazándola con discutibles consideraciones de oportunidad política, pues esto es algo que incumbía al Pleno. Así, la Mesa funda su decisión en la supuesta inconstitucionalidad de la moción, posición que no puede ser aceptada según las consideraciones siguientes: Lo que la moción pretende es acentuar el carácter del Senado como Cámara de representación territorial, carácter que el art. 69.1 de la Constitución le atribuye aunque luego no se desarrolle, y, en segundo lugar, el respeto y la protección de las distintas lenguas de España que la Constitución reconoce en el art. 3 y en su preámbulo; no hay, pues, una «reforma constitucional larvada» en ambas finalidades que la moción trata de impulsar; y esto se confirma si se pone en relación con la normativa dictada sobre el uso de las distintas lenguas en las Corporaciones Locales (Real Decreto 1111/1979) y, sobre todo, con el art. 231. de la Ley Orgánica del Poder Judicial donde se permite el uso de la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma en las actuaciones judiciales si ninguna de las partes se opusiera por desconocer esa lengua y alegara su indefensión, pues en ambas regulaciones se estima conveniente el uso de las lenguas propias de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que la castellana continúe siendo la lengua oficial del Estado; además, la moción se refiere a un órgano que representa a las Comunidades Autónomas y en el que éstas se integran cual es el Senado, mientras la Ley Orgánica mencionada resulta atinente a Jueces y Tribunales que son órganos del Estado en sentido estricto; por otro lado, la expresión Estado es anfibiológica y en su acepción amplia engloba a las Comunidades Autónomas; y, por último, la moción no pretende sustituir al castellano como lengua oficial del Estado, tal y como proclama el art. 3.1 de la Constitución, sino mucho más modestamente introducir un «uso parlamentario de coexistencia de varias lenguas» como corresponde a una Cámara de representación territorial; no hay pues, reforma constitucional alguna; y los precedentes existentes en la realidad avalan esta tesis, puesto que nadie se ha «escandalizado» cuando en la sede de algunos órganos constitucionales ondean banderas autonómicas junto a la española, o cuando se emplean lenguas extranjeras en el Parlamento por representantes de otros países o en las reuniones interparlamentarias con otros Estados.

Nos hallamos, en suma, prosigue la demanda, ante una cuestión de oportunidad política y no de carácter legal o constitucional, y es el Pleno el que tiene que

pronunciarse sobre esta cuestión y no la Mesa, bajo el pretexto de que se trata de un intento de reforma constitucional.

Esto sentado, se alcanza la misma conclusión si se examina críticamente los argumentos utilizados por la Mesa. En primer lugar, nadie ha puesto en tela de juicio la oficialidad del castellano ni se ha pretendido tan siquiera la cooficialidad de otras lenguas sino que únicamente, se ha defendido la posibilidad del uso del resto de las lenguas españolas; oficialidad de una lengua y uso parlamentario de la misma son regímenes que no pueden ser confundidos. Y si el criterio de la territorialidad es válido para determinar la oficialidad no lo es para regular su uso, pues esto último es algo que corresponde a las facultades de autoorganización de la Cámara; y así, a título ejemplificativo, la televisión acostumbra a acompañar una traducción escrita a las voces no castellanas, aunque podría no haberlo hecho. En segundo lugar, ya se ha visto como no se intenta reforma constitucional alguna. Finalmente, la Mesa ha confundido «lo que es una cuestión de inadmisibilidad y lo que es una cuestión de desestimación», relativa al fondo del asunto, y que sólo puede ser decidida por el Pleno por carecer la Mesa de competencia para ello; en consecuencia, la Mesa estaba obligada a dar trámite a la moción, elevándola al Pleno, para que luego éste se pronunciara sobre su estimación o desestimación, y no es en modo alguno lícito vedar al Pleno el conocimiento del asunto, pues, si esta facultad se aceptara, «quedaría en manos de la Mesa resolver negativamente cualquier moción sin otro arbitrio que el afirmar gratuitamente que es inadmisibile», y para evitar este «abuso» están los Tribunales dado que «con el cierre del trámite se ha violado un derecho fundamental».

Partiendo de esta argumentación principal, se hace evidente que los Acuerdos impugnados vulneran los siguientes derechos fundamentales:

A) El derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución), porque se produce una situación de indefensión al privarse al Grupo Parlamentario recurrente del acceso al Pleno y, en consecuencia, del derecho a la defensa de las propias tesis. Es cierto que podría argumentarse para rechazar esta invocación que no nos encontramos ante una decisión de un órgano parlamentario, pero tal posición no puede ser admitida, puesto que, aunque lo habitual sea el ejercicio del derecho fundamental comprendido en el art. 24.1 de la Constitución en el ámbito de los órganos jurisdiccionales, posee sustantividad propia y trasciende de dicho ámbito, pudiendo ser aplicado a las relaciones parlamentarias entre mayoría y minoría evitando situaciones de indefensión; y así el art. 42 de la LOTC acentúa la protección jurisdiccional en el ámbito parlamentario ante el Tribunal Constitucional y sin necesidad de acudir previamente a los Tribunales ordinarios.

B) El derecho fundamental a la participación política consagrado en el art. 23 de la Constitución, porque con tales acuerdos se impide a los ciudadanos participar en los asuntos públicos directamente o a través de sus representantes.

C) El principio de igualdad del art. 14 de la Constitución. Es verdad que la Constitución no reconoce expresamente el derecho a usar las distintas lenguas españolas de forma igual, pero resulta claro que ha sido acogido bajo la figura del derecho-deber consagrado en los distintos Estatutos de Autonomía. Sin olvidar que tal derecho aparece recogido en el art. 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que lo configura como el de las minorías a usar su propio idioma. No hay duda, por lo demás, de que el idioma es una de las condiciones o circunstancias personales a que se refiere el art. 14.

En virtud de las razones anteriores, termina la demanda solicitando que se otorgue el amparo, se declare la nulidad de los Acuerdos impugnados y que, para restablecer al recurrente en los derechos fundamentales vulnerados, se ordene a la Mesa del Senado que tramite la moción presentada, con objeto de que el Pleno de la Cámara pueda pronunciarse sobre ella.

4. Por providencia de 23 de febrero de 1989, la Sección Cuarta (Sala Segunda) de este Tribunal acordó: admitir a trámite la demanda y requerir atentamente a la Presidencia del Senado para que remitiese testimonio del Acuerdo de la Mesa de 10 de octubre de 1988 y del expediente que dio lugar al mismo; e interesar de la citada Presidencia que pusiera en conocimiento de quienes fueron partes afectadas por dicho acuerdo la existencia de este proceso constitucional, por si deseaban comparecer y personarse en el mismo en el plazo de diez días.

5. Mediante providencia de 16 de abril de 1989, la Sección precitada acordó: tener por recibidas las actuaciones requeridas y por personado y parte al Letrado de las Cortes Generales en nombre y representación del Senado; y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal, al Letrado de las Cortes Generales y al recurrente, para que formularan las alegaciones que estimasen pertinentes en el plazo común de diez días.

6. La parte demandante de amparo, en escrito presentado el 27 de abril de 1989, solicita de este Tribunal que otorgue el amparo interesado, y con carácter original en este proceso, se pone de manifiesto que, también en septiembre de 1988, el Grupo Parlamentario Vasco presentó ante el Congreso de los Diputados una proposición de Ley de participación de la Administración del Estado en la normalización de las lenguas de las nacionalidades y regiones, que comprendía un artículo correlativo a la moción de referencia. Y, sin embargo, la Cámara le dio un tratamiento completamente distinto, pues fue primero admitida a trámite por la Mesa del Congreso y luego sometida a discusión y debate parlamentario de toma de consideración en sesión plenaria, aunque tampoco fuera adoptada por razones de oportunidad política y no de constitucionalidad que ni siquiera fueron esgrimidas; se decía en el art. 8 de esta proposición de Ley que en las Cortes generales se establecerán servicios permanentes de traducción que atiendan a los trabajos y actividades parlamentarias. Estima la parte recurrente que este precedente parlamentario debe ser tenido en cuenta especialmente a la hora de enjuiciar la denunciada violación de la igualdad *ex* art. 14 de la Constitución por la Mesa del Senado.

7. El Letrado de las Cortes Generales, en la representación que ostenta del Senado y por escrito presentado el 3 de mayo de 1988, pide que se deniegue el amparo solicitado con arreglo a los siguientes razonamientos, referidos a tres bloques de cuestiones: A) el alcance de la función calificadora de la Mesa del Senado; B) el contenido de la moción de referencia, y C) la existencia o no de derechos fundamentales lesionados.

A) Por lo que al alcance de la función calificadora de la Mesa atañe, se resalta que se trata de un auténtico órgano de gobierno y de dirección de la Cámara y no de un mero órgano administrativo como se deriva del carácter representativo que ostenta, según el art. 72.2 de la Constitución. Por ello, no se puede deducir del art. 35.1 del Reglamento del Senado, como se hace en la demanda, lo que no dice: que estamos en presencia de un órgano administrativo, pues esto, además, se contradice con las importantes funciones que el art. 36 le asigna, y, en concreto, con la facultad de decidir sobre la admisibilidad y tramitación de los escritos y documentos parlamentarios. Y no puede admitirse la configuración de esa función calificadora que en la demanda se hace

como una potestad formal, afirmación que no posee soporte alguno; por el contrario, doctrinalmente se ha sostenido que dicha función se aproxima a la función calificadora en Derecho registral permitiendo una comparación y contraste entre el escrito presentado y las disposiciones jurídicas que le son aplicables, para evitar la existencia de colisiones; por consiguiente, la Mesa del Senado debe velar, en trámite del art. 36.1 c) del reglamento, porque los documentos e iniciativas parlamentarias que se le presentan sujeten su contenido al orden constitucional, a la par que reúnan los requisitos formales exigibles; y es, por tanto, posible que se inadmita la moción si encubre una reforma constitucional sin seguir el procedimiento de revisión. Esta función calificadora se caracteriza por las siguientes notas: es una función jurídico, independiente de consideraciones de oportunidad política, y necesaria o imprescindible; y es más imprescindible, si cabe, en el Senado, puesto que al no existir en él el instituto de las proposiciones de Ley, el término moción tiende a generalizarse y a hacerse inconcreto (véase el art. 174 del Reglamento del Senado). Para apoyar esta tesis, resulta de interés el estudio del Derecho comparado, donde el examen de previa admisibilidad se ha convertido en el trámite procesal decisivo para las proposiciones parlamentarias. Así, en el Derecho parlamentario francés el examen previo efectuado por la Mesa se extiende a la adecuación o no de la proposición a la Constitución. Una racionalización de las tareas parlamentarias hace también que esta necesaria intervención de la Mesa consista en un trámite de admisibilidad o examen preliminar de la cuestión; y es una garantía para los Senadores o Grupos Parlamentarios disconformes con la calificación hecha, lo prevenido en el art. 36.2 del Reglamento del Senado. La conclusión de cuanto se ha expuesto es que la Mesa no está obligada a dar trámite a una moción sin pronunciarse previamente sobre sus elementos: personales o de legitimación, formales, y materiales o de contenido entre los que se encuentra la observancia de las reservas. Y todo ello no es sino la aplicación a la Mesa del Senado de la sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico que le impone el art. 9.1 de la Norma suprema.

A cuanto antecede tampoco puede ser extraña la jurisprudencia constitucional en torno a la fiscalización de los actos de las Cámaras, doctrina jurisprudencial de la que interesa destacar ahora lo que a continuación se relaciona: como regla general los actos internos de las Cámaras no son susceptibles de revisión en sede constitucional salvo cuando afecten a relaciones externas del órgano y redunden en lesión de un derecho fundamental; y, en la STC 161/1988, el Tribunal Constitucional sostuvo que no era contrario a la finalidad del control ejercido por la Mesa rechazar escritos en los que se plantearan cuestiones manifiestamente ajenas a las atribuciones de las Cámaras, como con la moción de referencia ocurre, siempre y cuando tal rechazo no fuera arbitrario o inmotivado.

B) En relación al contenido de la moción controvertida, debe recordarse, por un lado, que transgrede los arts. 3, 14, 87, 166 y 168 de la Constitución y los arts. 152, 153, 174 y 196 del Reglamento del Senado y, por otro que la decisión de inadmisión dictada por la Mesa se encuentra suficientemente motivada. De este modo, la primera consideración a hacer es que los acuerdos impugnados traen origen en la Norma interpretativa dictada por el Presidente del Senado el 29 de julio de 1986 en la que se resolvió que el juramento o promesa de la Constitución por los Senadores se hiciera en castellano; este procedimiento impedía la tramitación de la moción controvertida en aplicación de la doctrina de los actos propios. Sentada esta premisa, la moción no se corresponde con el art. 3 de la Constitución y con los correlativos preceptos de los Estatutos de Autonomía, conforme a los cuales no puede extenderse el uso de las

lenguas autonómicas fuera de sus respectivos territorios, pues la única lengua que puede ser usada oficial en todo el territorio del Estado es el castellano, y, *a fortiori* cuando de un órgano constitucional como es el Senado se trata, careciendo de potestades esta Cámara para oficializar una lengua. A la objeción anterior debe añadirse la derivada del empleo de lenguas autonómicas que no son de «necesario conocimiento» por los Senadores provenientes de otras Comunidades Autónomas, lo que puede dificultar el ejercicio de las funciones parlamentarias interés que la Mesa debe preservar en cuanto contenido del art. 14 de la Constitución. Y ya se ha visto que la moción discutida entraña una reforma constitucional encubierta sin sujeción al procedimiento previsto. En otro orden de consideraciones, la moción de referencia no respeta las finalidades que el art. 174 del Reglamento del Senado obliga a poseer a las mociones y, además, la práctica parlamentaria ha consolidado la doctrina de que las mociones tienen como destinatario alguien ajeno a la propia Cámara, en particular el Gobierno, de ahí que «surja la duda» sobre la posibilidad de una moción referida a la autoorganización de la Cámara.

C) Sostiene el recurrente que los acuerdos de la Mesa recurridos violan diversos derechos fundamentales, pero esta tesis debe ser rechazada de acuerdo con las argumentaciones siguientes. Carece de sentido la invocación del art. 24.1 de la Constitución, porque dicho precepto se encuentra referido únicamente a Jueces y Magistrados -SSTC 22/1982 y 26/1983; ciertamente, en la STC 90/1985, se admitió que los órganos parlamentarios podían lesionar la tutela judicial, pero sólo en la medida en que el contenido de sus resoluciones condicione el inicio de un procedimiento jurisdiccional, como ocurre cuando la disponibilidad del proceso penal depende de una actuación parlamentaria. Tampoco ha sido infringido el art. 23 de la Constitución, primeramente porque esa supuesta infracción no va acompañada en la demanda de ningún argumento, lo que impide su enjuiciamiento, según reiterada doctrina jurisprudencial en la que el Tribunal Constitucional ha mantenido que es una carga procesal de los recurrentes proporcionar la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 45/1984); no obstante, para el caso de que se entrara a revisar esta pretendida lesión constitucional no existe infracción alguna en virtud de dos motivos: la Mesa puede negar la admisión a trámite de una moción por razones distintas de las puramente procedimentales, con fundamento en el mandato del art. 9.1 de la Constitución; y el derecho al acceso a los cargos públicos no es un derecho ilimitado sino sometido a limitaciones entre las que se encuentra el deber de los poderes públicos de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución. Por último, los acuerdos de la Mesa no suponen una infracción del art. 14 de la Constitución, pues se trata de una alegación carente de toda fundamentación en la demanda, ya que la decisión de la Mesa no se basa en alguna de las circunstancias prohibidas en el art. 14 de la Constitución ni se aparta de sus precedentes.

8. El Ministerio Fiscal, por su parte, en escrito registrado en este Tribunal el 10 de mayo de 1989, interesa (con las matizaciones que luego se harán) que se otorgue el amparo por resultar lesionado el derecho al ejercicio de un cargo público, reconocido en el art. 23.2 de la Constitución como consecuencia de la inadmisión a trámite de la moción controvertida por la Mesa del Senado.

Tras efectuar unas consideraciones generales y reseñar los antecedentes del caso, señala el Ministerio Público que es una argumentación insostenible la efectuada en la demanda sobre la existencia de una inconstitucional indefensión prohibida por el art. 24.1, ya que la tutela judicial en cuanto derecho de prestación sólo puede dispensarse o dejarse de prestar por Jueces y Tribunales; sin que tal afirmación -que conoce de

matizaciones en materia de obstáculos al acceso a la justicia- pueda ser sometida a excepciones, trasladando esa tutela judicial a otros poderes públicos; y no fue otra la solución seguida en la STC 90/1985, cuando se enjuició la institución del suplicatorio y la posibilidad de su denegación por las Cámaras.

La segunda vulneración alegada, la relativa al art. 23 de la Constitución, se expone en la demanda sólo en unas líneas y se limita a una mera invocación del derecho a la participación política ex art. 23 de la Constitución, «nada más se añade» y «no es este modo de presentar un recurso de amparo», pues según reiterada doctrina constitucional (AATC 84/1981 y 695/1986), no basta con la simple enumeración o mención de los derechos fundamentales, sino que es menester razonar en qué consiste la vulneración. Ahora bien, de entenderse salvada esta objeción por un *favor actionis*, habría que decir que la queja debe ser residenciada antes bien en el apartado 2.º de ese mismo art. 23; este derecho al acceso y a la permanencia en los cargos públicos posee entre sus contenidos el derecho de los parlamentarios a que «sus solicitudes ... sean objeto de la tramitación reglamentariamente establecida», según se resolvió en la STC 161/1988 que contempla un caso muy similar. Y hay que recordar, de nuevo, que el art. 23.2 de la Constitución contempla un derecho fundamental de configuración legal cuya regulación se encuentra, en este caso, en el Reglamento del Senado; por tanto, si se concluye a la vista del mismo (aunque sin efectuar un juicio de legalidad) que la moción fue indebidamente inadmitida será inevitable reconocer la presencia de una lesión constitucional; en este sentido, la Mesa posee la función de incluir mociones en el orden del día, pero no tiene facultades para rechazar su inclusión por razones materiales, salvo en el caso de mociones idénticas ya votadas por el Senado en la misma legislatura (art. 175.1); sin embargo, la Mesa anticipó un juicio sobre el contenido de la moción que correspondía al Pleno y, en consecuencia, «limitó a los Senadores promoventes en el ejercicio del cargo público que ostentaban»; y ello obliga a que el Tribunal Constitucional revise esa decisión y otorgue el amparo.

La última violación constitucional que se expone, atinente a la igualdad del art. 14 de la Constitución, carece de toda consistencia, ya que dicho precepto no exige que puedan usarse por igual en el Senado las distintas lenguas españolas.

9. Por providencia de 10 de diciembre de 1990, se acordó señalar el día 13 siguiente, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Don Joaquín Ferrer i Roca, Senador y Portavoz del Grupo Parlamentario del Senado «Convergencia i Unió», interpone recurso de amparo contra los Acuerdos de la Mesa de dicha Cámara, de fechas 10 de octubre y 15 de noviembre de 1988, en los que se resuelve, respectivamente, inadmitir a trámite una moción presentada por ese Grupo sobre el uso de las diversas lenguas españolas en el Senado, y, más tarde, desestimar la solicitud de reconsideración del acuerdo adoptado. El fundamento de la decisión de la Mesa del Senado, según expone en el primero de estos acuerdos, reside, sustancialmente en ser el contenido de la moción controvertida inconstitucional por transgredir lo previsto sobre las lenguas oficiales del Estado en el art. 3 de la Constitución y en los preceptos concordantes de los Estatutos de Comunidades Autónomas con lenguas propias, de forma que se estima que la moción discutida intenta una reforma constitucional fraudulenta o encubierta sin respetar lo previsto para

el procedimiento de revisión constitucional en el título X de la Norma suprema y en el título V del Reglamento del Senado. El recurrente considera que los Acuerdos impugnados transgreden los derechos fundamentales comprendidos en los arts. 14,23 y 24.1 de la Constitución, como consecuencia de un exceso de la Mesa en el ejercicio de sus facultades de calificación de los escritos y documentos de índole parlamentaria y de decisión sobre su admisión y tramitación, que acaba por usurpar funciones propias del Pleno a la hora de analizar cuestiones de estricta oportunidad política; juicio que, en lo que atañe a la lesión del art. 23.2, comparte el Ministerio Fiscal.

Por su parte, el Letrado de las Cortes Generales que ostenta la representación del Senado insiste en que la función calificadora de la Mesa no es una potestad formal, como se configura en la demanda, sino que, de un lado, incumbe a este órgano de dirección de la Cámara la racionalización de los trabajos parlamentarios y, de otro, le corresponde velar porque los documentos e iniciativas que se presenten reúnan los requisitos reglamentariamente exigibles y sujeten su contenido al orden constitucional.

2. Así expuesto el objeto del presente recurso de amparo y reseñadas las posiciones de las partes en esta controversia constitucional, resulta indudable, en primer lugar, que la pretensión de aplicar a los hechos el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la cláusula proscriptoria de indefensión (art. 24.1 de la Constitución) carece de toda consistencia lógica, puesto que la tutela judicial es un derecho de prestación que sólo puede ser reclamado de Jueces y Tribunales ordinarios integrantes del Poder Judicial (art. 117, apartado 1.º, de la Constitución) y, paralelamente, dispensado en el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado (art. 117, apartado 3.º). Es éste y no otro el criterio reiteradamente sustentado por el Tribunal Constitucional en una pluralidad de resoluciones (SSTC, 22/1982, fundamento jurídico 1.º, y 26/1983, fundamento jurídico 2.º, entre otras); y cuando, excepcionalmente, se ha puesto en conexión el derecho a la tutela judicial efectiva con la actuación de los órganos parlamentarios, ello se ha hecho tan sólo en la medida en que determinadas actuaciones de las Cámaras pudieran incidir en las exigencias que se derivan del mandato del citado art. 24.1 o configurar un obstáculo al ejercicio de la acción o al acceso al proceso, como manifiestamente ocurre con el instituto del suplicatorio o autorización para procesar, derivado de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias y previsto en el art. 71.2 de la Constitución (STC 90/1985, fundamento jurídico 4.º). En definitiva la pretensión de aplicar la tutela judicial efectiva a los hechos resulta inadmisibles por razón de los sujetos frente a quienes se reclama esa tutela dado que no son órganos que posean naturaleza jurisdiccional.

3. Tampoco puede pensarse en una transgresión del principio de igualdad del art. 14 de la Constitución, en fase de aplicación de la Ley y, en este supuesto del Reglamento del Senado, por la Mesa de la Cámara. Porque, entre otras razones, el término de comparación que se ofrece en trámite de alegaciones para enjuiciar la tacha de discriminación que se denuncia, la admisión a trámite en el Congreso de los Diputados en septiembre de 1988 de una proposición de Ley del Grupo Parlamentario Vasco sobre normalización lingüística que contenía un artículo correlativo al de la moción contravenida y su posterior sometimiento al trámite de toma en consideración, procede de una Cámara distinta y al igual que ocurre con el Senado dotada de autonomía parlamentaria; y, a mayor abundamiento, porque la decisión fue adoptada en un procedimiento también distinto por su carácter legislativo.

En suma no puede considerarse acreditado, como acertadamente esgrime el representante del Senado, que la Mesa se apartara de sus propios precedentes y,

además, que este cambio se debiera a alguna de las circunstancias prohibidas en el art. 14 de la Constitución, como exige la jurisprudencia de este Tribunal para que la invocación del art. 14, en materia de acceso a las funciones y cargos públicos, posea una naturaleza autónoma e independiente a la hora de su revisión respecto de lo dispuesto en el art. 23.2 de la Constitución, precepto que en dicha materia normalmente engloba y especifica las genéricas exigencias del principio de igualdad ex art. 14 -SSTC 75/1983, fundamento jurídico 3.º; 50/1986, fundamento jurídico 4.º, etc.-

4.La tercera de las supuestas lesiones constitucionales que en la demanda se aducen hace referencia al «derecho fundamental a la participación política, consagrado en el art. 23 de la Constitución. Porque es el caso que con tales acuerdos se ha producido la violación de este derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente o a través de sus representantes». Ante esta relativa imprecisión al señalar el precepto vulnerado, no es ocioso recordar que este Tribunal ha interpretado en distintas ocasiones que la norma contenida en el art. 23.1 de la Constitución, relativa al derecho a participar en los asuntos públicos, resulta indisolublemente unida de la prevenida en el apartado 2.º del mismo precepto, derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalan las Leyes, cuando se trata de una pretensión deducida por cargos públicos o representantes parlamentarios y en el ejercicio de sus funciones -SSTC 10/1983, fundamento jurídico 2.º; 32/1985 fundamento jurídico 3.º; sin perjuicio de que sea el apartado 2.º aquel que se encuentra más directamente afectado cuando de preservar los derechos de los representantes en el ejercicio de sus funciones se trata.

Una vez singularizado correctamente el precepto constitucional invocado, surge una objeción previa de carácter formal que tanto la Administración parlamentaria demandada como el Ministerio Fiscal, con distintos matices, ponen de manifiesto: así se denuncia por ambos que la supuesta infracción del art. 23 de la Constitución no va acompañada en la demanda de una argumentación, lo que impide su enjuiciamiento, pues es una carga procesal de todo recurrente proporcionar una fundamentación o razonamiento que conduzca a explicar en qué consiste la vulneración que se denuncia.

Esta excepción, sin embargo, no puede ser acogida. Es cierto que en la demanda no se argumenta, de una manera que quepa entender como suficiente la lesión del art. 23 de la Constitución en el mismo epígrafe en que este artículo se invoca. Pero una consideración de la demanda en su conjunto lleva a estimar que si existe en la demanda argumentación suficiente al respecto. En efecto, los tres derechos fundamentales incoados se aducen sólo después de unas amplias «consideraciones previas» comunes a todos ellos, y relativas a la potestad de calificación de la Mesa, así como a una usurpación por ésta de funciones propias del Pleno del Senado. Y es innegable la conexión lógica entre esta argumentación principal y los derechos luego invocados, puesto que esa invocación ha de ponerse en relación necesariamente con esas «consideraciones previas». Ello se ve corroborado por el propio escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, quien, aun cuando manifieste también la escasa entidad de las alegaciones dedicadas específicamente a la vulneración del derecho reconocido en el art. 23 C. E., admite la posibilidad de pronunciarse, no obstante, al respecto, en virtud del principio de *favor actionis*, y acaba por concluir solicitando que se otorgue el amparo precisamente por la lesión de este precepto y con un razonamiento similar al expuesto en dichas consideraciones previas por el Grupo Parlamentario recurrente.

5.Desechada esta objeción formal, procede reseñar de manera sucinta la doctrina constitucional expuesta en torno al art. 23.2 de la Constitución y de relevancia para la

solución del caso que ahora nos ocupa. El derecho fundamental del art. 23.2 garantiza no sólo el acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, sino también que los que hayan ya accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y puedan desempeñarlos «de conformidad con lo que la Ley disponga» (STC 32/1985), pues, de no ser así, la norma constitucional quedaría privada de toda eficacia y, por otra parte, porque la defensa de este derecho compone la garantía del derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de sus representantes en los asuntos públicos, reconocido en el art. 23.1 (SSTC 10/1983 y 32/1985).

Por consiguiente, el derecho fundamental del art. 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 y 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 art. 23.2, y en cuanto contenido del *ius in officium* que los recurrentes consideran ilegítimamente constreñido -SSTC 161/1988, fundamento jurídico 4.º; 181/1989, fundamento jurídico 4.º; 36/1990, fundamento jurídico 2.º, etcétera-.

6. Pues bien, poniendo de cuanto antecede, es menester subrayar que no es el objeto de la presente resolución delimitar en abstracto y con carácter general el alcance sustantivo de la función calificadora y de admisión de documentos e iniciativas que a la Mesa atribuye el art. 36.1 c) del Reglamento del Senado, cuestión sobre la cual las partes discuten ni, menos aún, dilucidar si la Mesa, «órgano rector del Senado» según el artículo 35.1 del Reglamento, es un órgano de administración o de dirección política de la Cámara, extremos sobre los que también las partes polemizan en este proceso. Todo ello no se corresponde con la naturaleza circunscrita al caso propio del proceso de amparo en cuanto instancia necesariamente reparadora de concretas lesiones de derechos fundamentales, ni resulta imprescindible en el supuesto que ahora nos ocupa, para constatar si ha resultado transgredido el art. 23.2 de la Constitución. Pues, a los efectos del presente caso, debe bastar con comprobar si el uso que hizo la Mesa del Senado de sus potestades para la calificación y admisión a trámite de documentos e iniciativas parlamentarias, en sus Acuerdos de 10 de octubre y 15 de noviembre de 1988, dictados en el trámite previsto en el art. 175 del Reglamento del Senado, infringe el derecho fundamental ex art. 23.2 de los Senadores del Grupo Parlamentario recurrente.

Esto sentado, resulta conveniente examinar los diversos preceptos del Reglamento del Senado que inciden sobre el presente supuesto. Por una parte, el art. 36.1 c) de la citada norma parlamentaria, prevé que corresponde a la Mesa «Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como decidir sobre su admisibilidad y tramitación». Y, por otro lado, y en lo que se refiere específicamente a las mociones, el art. 174 d) del Reglamento permite la presentación de mociones para que «la Cámara delibere» y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo; y, a continuación, en el art. 175.1, se dice que estas mociones se formularán mediante escrito dirigido a la Mesa «a efectos de su inclusión en el orden del día del Pleno» y que «podrá rechazarse la inclusión en el orden del día de mociones de esta clase idénticas a las ya votadas por el Senado en el mismo período de sesiones», sin que expresamente se prevean otras causas de inadmisión de dichas mociones por razón de su contenido.

Se colige, por tanto, de los preceptos citados, que la regla general en materia de calificación y admisión a trámite de documentos e iniciativas parlamentarias previstas en el art. 36.1 c) del Reglamento, se ve condicionada o limitada por la regla especial recogida en el art. 175.1 donde, de acuerdo con un principio *sensu contrario*, sólo se permite rechazar mociones ya votadas por el Senado en el mismo período de sesiones. Esta afirmación no impide, obviamente, un juicio de admisión a cargo de la Mesa sobre el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos e, incluso, una verificación liminar de la conformidad a derecho 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 no puede prejuzgar el éxito o la oportunidad política de la moción, sino que antes bien debe limitarse a controlar su regularidad jurídica y viabilidad procedimental, de tal forma que sólo cuando el contenido de la moción sea inequívocamente extraño a las finalidades establecidas para estas mociones en el art. 174 o manifiestamente contrario a derecho o inconstitucional, el Reglamento permite acordar la inadmisión por la Mesa, pues del contenido de la pretensión deducida debe ocuparse el Pleno con independencia del sentido en que lo haga.

En esta línea, resulta que 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 forman parte y, en el caso que ahora nos ocupa, relativo a la inclusión en el Orden del Día del Pleno del Senado de mociones de contenido no legislativo es el propio Reglamento, en su art. 175.1, el que expresamente impone que sólo puedan rechazarse mociones idénticas a las ya votadas. Es una consecuencia ineluctable de cuanto precede que en el procedimiento previsto en los arts. 174 y ss. del Reglamento del Senado 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 pone en conexión el art. 174 d) con el art. 175.1, sólo corresponden al Pleno tal y como se denuncia de forma coincidente por el Grupo Parlamentario recurrente y por el Ministerio Fiscal.

7.La Mesa consideró que la moción presentada por el Sr. Ferrer i Roca, en su calidad de portavoz del Grupo Convergencia i Unió, contravenía los mandatos de la Constitución, y por lo tanto, «de aprobarse la moción se produciría una reforma del art. 3.º de la Constitución sin sujetarse ni a los criterios subjetivos del art. 166 de la Carga Magna, ni tampoco a los requisitos objetivos del art. 168 de la misma Norma». En consecuencia, la Mesa no admitió a trámite la moción. Pues bien, a la luz de lo indicado en los fundamentos anteriores, debe apreciarse que dicha moción ni presentaba irregularidades formales (a las que no se hace referencia en ningún momento en las decisiones de la Mesa) ni en modo alguno puede estimarse que en aquel momento de la tramitación su contenido resultase manifiestamente contrario a Derecho por inconstitucional. En principio, la ordenación del pluralismo lingüístico presenta una notable complejidad, no sólo por las dificultades para precisar el alcance de los mandatos constitucionales y legales que versan sobre esta cuestión (y que han dado lugar a diversas resoluciones de este Tribunal) sino también por incidir sobre materias de considerable importancia, simbólica y afectiva, en la estructuración autonómica del Estado. Esta complejidad (que se ha traducido, como se ha dicho, en pocos litigios constitucionales) hace difícil admitir que una moción como la presentada por el Sr. Ferrer, en nombre del Grupo Parlamentario «Convergencia i Unió», resulte tan inequívocamente inconstitucional que justifique su inadmisión *a limine* por la Mesa

del Senado. Por el contrario, el carácter inconstitucional de su contenido no resulta en modo alguno manifiesto e indubitado, en un juicio liminar como es el que corresponde efectuar a la Mesa. Ello se hace evidente en este proceso, no sólo por la discrepancia razonada del Grupo recurrente, e incluso, del Ministerio Público, sino además, por la actitud de la propia Mesa del Congreso de los Diputados, en el Acuerdo adoptado el 29 de septiembre de 1988 (apenas unos días antes del aquí impugnado), que acordó admitir a trámite una proposición de Ley de «Participación de la Administración del Estado en la normalización de las lenguas de las nacionalidades y regiones», presentada por el Grupo Parlamentario Vasco, que en su art. 8 establecía: «En las Cortes Generales, en tanto que instituciones de representación de todos los ciudadanos del Estado, se establecerán servicios permanentes de traducción que atiendan tanto los debates parlamentarios como los trabajos y publicaciones de las Cámaras»; sin perjuicio de que en la Sesión Plenaria del Congreso de los Diputados de 18 de abril de 1989, tras el correspondiente debate parlamentario, se rechazara la toma en consideración de la citada proposición.

Los datos expuestos, que este Tribunal conoce por el presente proceso, acaban por hacer evidente que la inconstitucionalidad de la moción controvertida no resultaba manifiesta e inequívoca y que, en consecuencia, la Mesa no debió acordar su inadmisión a trámite, hurtando juicios de oportunidad política que, conforme al procedimiento recogido en los arts. 174 y ss. del Reglamento del Senado, sólo correspondían al Pleno. Por ello, la indebida inadmisión a trámite de la moción por la Mesa infringió el *ius ut procedatur* de los Senadores del Grupo Parlamentario recurrente, en la medida en que excluyó su derecho a intervenir en el Pleno, disponiendo de los turnos de palabra dispuestos en el art. 176 del Reglamento, y a que su moción fuera convenientemente discutida y deliberada por la Cámara, pronunciándose sobre el fondo de la misma, sea cual fuera el sentido de este pronunciamiento.

8. Por último, y en lo que se refiere a los efectos de esta Sentencia es obligado admitir que resultan ser meramente declarativos o de reconocimiento de derechos no susceptibles de ejecución. Los grupos parlamentarios se constituyen en cada legislatura (arts. 27 y ss. del Reglamento del Senado), y las mociones por ellos presentadas y pendientes de examen decaen con el transcurso de la legislatura en que se propusieron (Disposición adicional primera). Los hechos sobre los que versa el presente recurso se produjeron durante la tercera legislatura, finalizada por Real Decreto 1.047/1989, de 1 de septiembre, de disolución del Congreso y del Senado y de convocatoria de elecciones hallándonos pues, al dictarse la presente Resolución, ante una legislatura distinta de aquélla en la que se presentó la moción. No cabe, pues, la adopción de medidas de restablecimiento del derecho vulnerado, que habrían de ir dirigidas a órganos de una legislatura inexistente. Pero esto no resta importancia al *petitum* que en este proceso se sustancia ni impide satisfacer, en lo que sea posible, la pretensión que se deduce, al igual que ha ocurrido en anteriores Sentencias declarativas dictadas por este Tribunal -entre otras, SSTC 45/1983 y 99/1983.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Estimar el recurso de amparo interpuesto por don Joaquín Ferrer i Roca en su calidad de Portavoz del Grupo Parlamentario «Convergencia i Unió», y en su virtud, declarar la nulidad de los Acuerdos de la Mesa del Senado de 10 de octubre y 15 de noviembre de 1988.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a trece de diciembre de mil novecientos noventa.-Francisco Tomás y Valiente.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Jesús Leguina Villa.-Luis López Guerra.-Vicente Gimeno Sendra.-Firmado y rubricado.