

STC 95/1994 (21-3-1994)

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente; don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1656/1991, promovido por el Grupo Parlamentario Iniciativa per Catalunya, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Esther Rodríguez Pérez y asistido del Letrado don Enric Leira Almirall, contra Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 30 de abril de 1991, por el que se resuelve definitivamente, confirmando Acuerdo de 19 de marzo de 1991, la inadmisibilidad de una proposición de Ley para el fomento de la paz presentada por el Grupo Parlamentario Iniciativa per Catalunya. Ha sido parte el Parlamento de Cataluña, representado por los Letrados doña Esther Andreu i Fornós, don Pere Sol i Ordís y don Joan Vintró i Castells. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 24 de julio de 1991, doña Esther Rodríguez Pérez, Procuradora de los Tribunales y del Grupo Parlamentario Iniciativa per Catalunya del Parlamento Catalán, interpone recurso de amparo contra Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 30 de abril de 1991, por el que se resuelve definitivamente, confirmando anterior Acuerdo de 19 de marzo de 1991, la inadmisibilidad de una proposición de Ley para el fomento de la paz presentada por el citado Grupo Parlamentario.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) Con fecha 26 de febrero de 1991 tuvo entrada en el Registro de la Oficialía Mayor del Parlamento de Cataluña una proposición de Ley para el fomento de la paz presentada por el Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya. Dicha proposición contenía, precedida de una Exposición de Motivos, el siguiente articulado:

«Art. 1

1. Cataluña, a través del rechazo de la guerra como sistema de resolución de los conflictos internacionales, la promoción de los derechos humanos y de las libertades

democráticas y de la cooperación internacional, reconoce la paz como un derecho fundamental de los hombres y de los pueblos.

2. Al objeto de hacer efectivos estos principios, el Gobierno de la Generalidad promoverá la paz por medio de iniciativas de solidaridad, culturales y de investigación, de educación, de cooperación y de información, con la idea de hacer de Cataluña una tierra de Paz.

3. Con el fin de conseguir estos objetivos, el Gobierno de la Generalidad colaborará con Ayuntamientos y con Consejos Comarcales, por un lado, y con grupos y entidades cívicas, por otro, para estimular las iniciativas de todos los grupos que se dispongan a cooperar en el fomento de la paz.

Art. 2

El Gobierno de la Generalidad promoverá:

a) Convenios con estudiosos y expertos, tanto a nivel nacional como internacional, para profundizar en la problemática de la paz en el mundo y para sugerir las líneas de actuación en favor de la paz en todos los ámbitos.

b) Sesiones de trabajo interdepartamentales al objeto de poner en marcha programas globalizadores en favor de la paz y de la solidaridad.

c) Un Centro para recoger, sistematizar y difundir la documentación relativa a las instituciones y a los movimientos por la Paz de Europa.

d) Premios a las mejores iniciativas sociales en favor de la paz.

e) Intercambios con grupos de todo el mundo que trabajen en el fomento de la paz.

f) Investigaciones específicas sobre los obstáculos que hacen más difícil la paz en el mundo y sobre las medidas que podrían ayudar a remover estos obstáculos.

Art. 3

Atendida la importancia del ámbito educativo en la formación y en el fomento de la paz, corresponde al Gobierno:

a) El nombramiento de una Comisión que analice, desde la óptica de la paz y del respeto mutuo de los pueblos, los contenidos de los libros de texto y de los programas audiovisuales especialmente destinados a los niños.

b) La organización de programas específicos para la formación de jóvenes que quieran trasladarse como colaboradores a países en vías de desarrollo.

c) El diseño y la elaboración -directamente o a través de grupos especializados- de materiales que hagan más efectiva la educación para la paz en las escuelas.

Art. 4

Para llevar a término estas propuestas se creará un Comité permanente para la paz, que elaborará programas anuales en favor de la paz y que asesorará a grupos y colectivos que trabajen en Cataluña a favor de la paz. Corresponderá a este Comité proponer normas específicas para la concesión de subvenciones y ayudas.

Este Comité, de carácter asesor, en el ámbito catalán, será desarrollado reglamentariamente.

Art. 5

Para el cumplimiento de lo preceptuado en esta Ley, el Consejo Ejecutivo someterá a la aprobación del Parlamento, para el ejercicio presupuestario inmediatamente posterior a la aprobación de esta Ley, los recursos necesarios.

Disposición Final

Se autoriza al Consejo Ejecutivo para que dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo de esta Ley.»

b) La Mesa de la Cámara, en sesión celebrada el día 19 de marzo de 1991, acordó, por mayoría, no admitir a trámite la citada proposición de Ley, por considerar que la tramitación legislativa propuesta no era adecuada y que no existía título competencial suficiente. Previamente, los Servicios Jurídicos de la Cámara habían emitido un dictamen, de fecha 4 de marzo, en el que se concluía que la proposición era admisible.

c) El Grupo Parlamentario proponente solicitó la reconsideración del Acuerdo anterior, al amparo de lo dispuesto en el art. 26.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña. La Mesa -oída la Junta de Portavoces, de acuerdo con lo que establece la norma supletoria del art. 26 del Reglamento, de 4 de julio de 1984-, en sesión celebrada el día 30 de abril de 1991, acordó definitivamente la inadmisibilidad de la citada proposición de Ley. Dicho Acuerdo fue notificado al Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya, según sello de registro de la Oficialía Mayor del Parlamento, el día 2 de mayo de 1991.

d) Dos fueron los motivos en los que la Mesa de la Cámara basó la decisión de inadmisión. En primer lugar, estimó que la proposición de Ley presentada no se adecuaba al Reglamento, ya que si bien se presentaba formalmente como una propuesta legislativa, con Exposición de Motivos y texto articulado, su contenido no podía materialmente considerarse como tal, pues recogía principios de impulso de la acción política y de gobierno y propuestas programáticas no susceptibles de desarrollo reglamentario y absolutamente carentes de elementos normativos u organizativos. Consideró la Mesa que el procedimiento parlamentario adecuado para tramitar las propuestas de resolución que se formulaban era el establecido en el Reglamento para las proposiciones no de Ley.

En segundo lugar, la Mesa fundamentó el Acuerdo en la falta de título competencial explícito y suficiente en el que apoyar la iniciativa legislativa. Así, en relación a las actuaciones propuestas en el art. 1 de la proposición de Ley, entendió que el Parlamento de Cataluña no tenía competencias legislativas suficientes y que los títulos competenciales relativos a las cuestiones planteadas correspondían al Estado por atribución constitucional. Tampoco estimó suficientes las competencias que a la Generalidad le atribuye el EAC en materia de cultura (art. 9.4) e investigación (art. 9.7). Por lo que se refiere a la investigación, porque poniendo en relación el citado precepto estatutario con el art. 149.1.15 CE, la competencia atribuida versa sobre la investigación científica y técnica, dentro de la cual no tiene cabida el contenido de la proposición de Ley. Por lo que se refiere a la cultura, porque este término es utilizado en el sentido tradicional y no en el más amplio de actividad humana diferente a la natural.

Concluye el Acuerdo de la Mesa declarando que si bien la cultura de la paz es de interés directo de los ciudadanos de Cataluña y, por tanto, el Parlamento puede intervenir en relación con esta cuestión y recomendar al Consejo Ejecutivo y a la sociedad acciones para instaurarla, estructurarla o desarrollarla, la vía procedimental y

reglamentaria adecuada para la tramitación y la decisión parlamentarias es la proposición no de Ley o la moción, pero no la iniciativa legislativa.

e) El 26 de febrero de 1991, esto es, el mismo día en el que se presentó la proposición de Ley inadmitida, el Grupo recurrente había presentado una proposición no de Ley sobre el fomento de la educación para la paz. Dicha proposición sí fue admitida por la Mesa. Precedida de una Exposición de Motivos, su contenido era el siguiente:

«El Parlamento de Cataluña insta al Consejo Ejecutivo a:

1. Incrementar los esfuerzos para que en las escuelas de Cataluña se desarrollen programas pedagógicos en favor de la paz y de la convivencia pacífica entre los pueblos.

2. Dar soporte a todos los movimientos que trabajan en favor de una pedagogía de la paz, en todos los ámbitos de la vida social.

3. Colaborar con los medios de comunicación que difundan programas específicos en favor de la paz y del respeto a los derechos humanos.»

3. Sostiene la representación del recurrente que el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña vulnera el art. 23.2 de la CE, pues impide a los Diputados del Grupo Parlamentario proponente el ejercicio de las facultades que les son reconocidas por el Reglamento, y, en concreto, la de iniciativa legislativa, recogida en los arts. 32.6 del EAC y 92 del Reglamento, en relación con el art. 107.1 de este último.

Las razones en las que la Mesa de la Cámara se basó para denegar la admisión a trámite de la proposición de Ley -continúa la demanda- revelan la falta total de fundamento suficiente del Acuerdo de inadmisión. Por lo que se refiere a que su contenido material es más propio de una proposición no de Ley que de una proposición de Ley, se alega de contrario que no existe precepto alguno ni en la Constitución ni en el Estatuto, ni mucho menos en el Reglamento del Parlamento, que predetermine el contenido de las Leyes, de modo que carece la Mesa de fundamento legal o constitucional para distinguir entre contenido de una proposición de Ley y contenido de una proposición no de Ley, correspondiendo al Pleno de la Cámara, y no a la Mesa (a cuyos cometidos se ha referido ya la STC 205/1990), adoptar la decisión correspondiente, atendiendo tanto a criterios de oportunidad política como a los precedentes parlamentarios. El segundo motivo de inadmisión, basado en la supuesta falta de un título competencial suficiente, supone, se dice en la demanda, que la Mesa de la Cámara ha hecho una interpretación restrictiva de los arts. 9.4 y 7 del EAC y 149.1.15 de la CE; en todo caso, cualquier eventual inconstitucionalidad que pudiera contener el texto de la proposición de Ley podía ser subsanado durante su tramitación parlamentaria.

En definitiva, se concluye, el Acuerdo de la Mesa infringe el *ius ut procedatur* de los Diputados del Grupo Parlamentario proponente, al impedir la tramitación de la proposición de Ley sin fundamento suficiente, invadiendo y supliendo las atribuciones del Pleno y vulnerando, por tanto, el derecho fundamental de los Diputados integrantes del Grupo Parlamentario al ejercicio de las funciones legal y reglamentariamente reconocidas.

Por lo expuesto, se interesa la admisión de la presente demanda y se solicita que se dicte sentencia por la que se decrete la nulidad del Acuerdo impugnado y se ordene

a la Mesa del Parlamento que admita la proposición de Ley presentada con el fin de que pueda ser tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Cataluña.

4. Por providencia de 11 de noviembre de 1991, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y dirigir comunicación al Presidente del Parlamento de Cataluña interesando la remisión de certificación o copia verdadera de las actuaciones correspondientes al expediente administrativo tramitado con motivo de la proposición de Ley presentada el 26 de febrero de 1991 ante la Mesa del Parlamento por el Grupo Parlamentario demandante de amparo.

5. Por medio de escrito registrado el 11 de diciembre de 1991, el Presidente del Parlamento de Cataluña remitió el expediente interesado y puso en conocimiento de este Tribunal que la Mesa del Parlamento había acordado personarse en este procedimiento.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 de diciembre de 1991, doña Esther Andreu i Fornós, don Pere Sol i Ordís y don Joan Vinyó i Castell, Letrados del Parlamento de Cataluña, presentaron un escrito de alegaciones en el que se sostiene que la Resolución de la Mesa del Parlamento de 30 de abril de 1991 se ajusta al alcance de las previsiones del art. 26.1, cuarto, del Reglamento de la Cámara. Según dicho precepto, corresponde a la Mesa «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos». Tras referirse a la discusión doctrinal acerca del alcance de las funciones de calificación y control de las Mesas de las Cámaras parlamentarias, alega el Parlamento de Cataluña que en la STC 205/1990 se ha declarado que tales funciones incluyen «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». Dicha sentencia también se refiere al contenido «manifiestamente contrario a Derecho o inconstitucional» de una iniciativa como causa que permite a la Mesa acordar la inadmisión a trámite. En definitiva, para este Tribunal las Mesas, en la fase de calificar y admitir, deben juzgar la observancia de los requisitos formales de una iniciativa parlamentaria sometida a su consideración y pueden proceder a una verificación liminar de que tal iniciativa no sea contraria a Derecho o inconstitucional.

A tenor de esta posición del Tribunal, continúa el escrito de alegaciones, la Resolución de 30 de abril de 1991 no es sino el resultado del juicio liminar de constitucionalidad de la proposición de Ley presentada. Tratándose de una Cámara autonómica, el parámetro esencial de constitucionalidad viene representado por la delimitación competencial efectuada por la Constitución y el Estatuto y, coherentemente con ello, la Mesa examinó si la proposición podía encontrar acomodo en algún título competencial recogido en la norma estatutaria. Verificado este examen liminar de constitucionalidad, la conclusión resultante era, por un lado, que la proposición afectaba, en su art. 1, a la regulación de materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado -por ejemplo, las relaciones internacionales-, y, por otro, que los títulos competenciales invocados en la propia proposición -art. 9.4 y 7 del Estatuto- no se ajustaban en sentido estricto al específico contenido material de la competencia sobre cultura e investigación.

Ante la carencia de título competencial expreso, la Mesa, en el examen liminar que la jurisprudencia constitucional le permite realizar en el ejercicio de las funciones

de calificación y admisión a trámite, adoptó la correspondiente resolución de inadmisión.

En consecuencia, se solicita que se dicte sentencia por la que se desestime la demanda de amparo.

7. Mediante providencia de 13 de enero de 1992, la Sección Cuarta acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Parlamento de Cataluña, representado por los Letrados doña Esther Andreu i Fornós, don Pere Sol i Ordís y don Joan Vintró i Castells, así como acusar recibo de las actuaciones remitidas por el Parlamento de Cataluña y dar vista de las mismas por plazo común de veinte días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que presentaran las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

8. Por escrito registrado el 3 de febrero de 1992, la representación procesal del demandante solicitó que se le diera traslado del escrito de personación del Parlamento de Cataluña y de las actuaciones remitidas por el mismo.

9. Mediante providencia de 4 de febrero de 1992, la Sección acordó incorporar al proceso el anterior escrito y hacer saber al demandante de amparo que, conforme dispone el art. 52.1 LOTC, «recibidas las actuaciones, la Sala dará vista de las mismas a quien promovió el amparo, a los personados en el proceso, al Abogado del Estado si estuviere interesada la Administración, y al Ministerio Fiscal», trámite este que ha sido el seguido por este Tribunal a través de su providencia de 13 de enero de 1992, por lo que, en cumplimiento de dicho precepto y a la vista de la aquella providencia, las partes intervinientes en este proceso «podrán presentar las alegaciones que estimen procedentes» dentro del plazo establecido en aquel artículo, sin que haya lugar, por ahora, a darles vista de ninguno de los demás antecedentes obrantes en el recurso de amparo.

10. Por medio de escrito registrado el 13 de febrero de 1992, la representación procesal del demandante de amparo, evacuando el trámite conferido en la providencia de 13 de enero de 1992, ratificó íntegramente el contenido de la demanda de amparo.

11. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 31 de enero de 1992. Tras exponer los antecedentes del caso y referirse a los términos en los que se articula la demanda de amparo, señala el Ministerio Público que tanto en el escrito de interposición del presente recurso como antes en los debates en el seno de la Mesa y del Grupo de Portavoces se hace mención de la STC 205/1990, que concedió amparo ante una situación que se dice igual a la que ha provocado la presente reclamación. En efecto, continúa el Ministerio Fiscal, en el caso entonces resuelto se anularon las Resoluciones de la Mesa del Senado que habían acordado la inadmisión a trámite de una moción presentada por determinado grupo político. Se entendió, dicho brevemente, que la Mesa del Senado se había excedido de sus funciones, las cuales, conforme al Reglamento de la Cámara, deben limitarse a controlar la regularidad jurídica y la viabilidad procedimental de la proposición de que se trate, sin proceder a un examen del éxito o de la oportunidad política de la moción.

Desde este valioso precedente, la cuestión ahora debatida consiste en examinar si existe una coincidencia suficiente entre ambos supuestos, de manera que sea posible reproducir los argumentos entonces utilizados, con la consecuencia de otorgar el amparo, o si, por el contrario, se dan diferencias que permiten analizar la presente reclamación desde una óptica distinta y resolver en consecuencia.

A juicio del Ministerio Fiscal, existe, ciertamente, la diferencia de que ahora se trata de una proposición de Ley y entonces de una moción, así como la consistente en que en un caso la inadmisión la había acordado la Mesa del Senado y ahora lo ha hecho la del Parlamento catalán. Sin embargo, fuera de esto -que carece de toda relevancia práctica-, la coincidencia es absoluta.

En efecto, los textos normativos aplicables son de una misma redacción; de acuerdo con el Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 26.1, cuarta), 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». Este precepto viene a ser una reproducción del art. 36.1, c) del Reglamento del Senado, con intrascendentes variaciones de estilo. Por otro lado, en cuanto a las mociones en el Senado (no existen, como se sabe, proposiciones de Ley), sólo se dice en el Reglamento (art. 175.1) que podrán rechazarse aquéllas idénticas a las ya votadas por el Senado en el mismo período de sesiones, sin que se contenga ninguna otra previsión; en lo tocante a la tramitación de las proposiciones de Ley, el Reglamento del Parlamento catalán (arts. 106 a 108) no prevé norma alguna sobre su eventual rechazo, sino que simplemente indica que «se presentarán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas», extremos ambos que el demandante de amparo ha cumplimentado correctamente. Por tanto, al igual que ocurre en el Senado, ha de estarse a lo que con carácter general se dispone sobre las funciones de la Mesa.

En consecuencia, y es lo que aquí importa -subraya el Ministerio Público-, la Mesa del Parlamento no tiene funciones distintas a las de su homóloga del Senado y son de aplicar, por ello, las mismas consideraciones en las que se fundamenta la STC 205/1990, esto es, que sus funciones de «calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria» se limitan a su formalidad reglamentaria, «no al contenido material de la proposición, como inequívocamente a nuestro juicio son si, por razón de su contenido (ante la ausencia de elementos normativos de la Ley propuesta, según se dice), se está ante una proposición no de Ley que debe ajustarse a la especial tramitación para este supuesto que se contiene en el Reglamento; o si falta título competencial suficiente, porque de la lectura del Estatuto de Cataluña (art. 9.4 y 7), puesto en relación con el art. 149.1.3 y 15 CE, se desprende que las cuestiones planteadas en la Ley que se propone (el fomento de la paz, que éste es su título) corresponden directamente, por atribución constitucional, a la competencia exclusiva del Estado». Entiende el Ministerio Fiscal que «no son estos aspectos atinentes a lo que podemos llamar corrección formal y reglamentaria de la propuesta del Grupo demandante, sino que entran a analizar el contenido mismo de lo que es objeto de proposición: sobre sus elementos normativos y sobre si se invaden competencias exclusivas del Estado». Hay que recordar a estos efectos -prosigue el Ministerio Fiscal-, con la STC 205/1990, que, si bien dentro de las funciones verificadoras de la Mesa hay que incluir «una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida», sólo cuando su contenido sea «inequívocamente extraño a las finalidades establecidas o manifiestamente contrario a Derecho o inconstitucional», se permite que la Mesa acuerde la inadmisión. Resulta de aplicación al caso la afirmación de la STC 205/1990 en el sentido de que «las potestades de calificación de la Mesa deben ser interpretadas restrictivamente, sin usurpar funciones de deliberación y discusión», ya que si tal conclusión se extraía del art. 175.1 del Reglamento del Senado (que sólo permite rechazar mociones idénticas a otras ya presentadas), ha de tenerse en cuenta que el Reglamento del Parlamento de Cataluña no contiene previsión alguna sobre el

posible rechazo de las proposiciones de Ley. Por eso resulta difícil encontrar fundamento al aserto que se hace en el Acuerdo de inadmisión de que «el título competencial que fundamenta cualquier iniciativa legislativa ha de ser claro, explícito y suficiente» y, de no ser así, de existir dudas, ha de rechazarse la propuesta. En opinión del Ministerio Fiscal, ha de ser justamente lo contrario: sólo cuando la falta de competencia es manifiestamente clara puede inadmitirse la proposición; si existen dudas, si a la conclusión de incompetencia funcional no se llega abiertamente, sin necesidad de profundizar en el análisis, no pueden sustraerse a la Cámara el debate y deliberación sobre lo propuesto.

Si las facultades reconocidas a las Mesas en uno y otro casos son cabalmente las mismas y el asunto sobre el que versaba el supuesto de la STC 205/1990 y el presente no ofrecen relevancias que permitan un planteamiento diferente, la solución dada al asunto de autos no puede diferir de la acordada en aquella sentencia: estimar el recurso y declarar la nulidad de los Acuerdos de la Mesa por lesivos del derecho reconocido en el art. 23.2 CE.

El Ministerio Público concluye haciendo la salvedad de que aunque la demanda circunscribe su petición de nulidad al Acuerdo de 30 de abril de 1991, la declaración que a tal efecto se haga debe extenderse también al Acuerdo anterior, verdadero origen de la lesión del derecho fundamental invocado.

Por lo expuesto, el Ministerio Fiscal interesa la estimación del amparo.

12. Por medio de diligencia extendida el 16 de marzo de 1992, el Secretario de la Sala hace constar que, recibidos los escritos presentados por el recurrente y el Ministerio Fiscal en virtud del traslado conferido *ex art. 52 LOTC*, la parte demandada no ha presentado alegaciones.

13. Por providencia de 17 de marzo de 1994 se señaló el día 21 del mismo mes para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Constituye objeto de este recurso el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña que declaró la inadmisibilidad de una proposición de Ley presentada por un Grupo Parlamentario. Concretamente, se trata de constatar si ha resultado transgredido, como se pretende, el art. 23.2 de la Constitución, para lo cual bastará con comprobar si el uso que hizo la Mesa de sus potestades para la calificación y admisión a trámite de aquella proposición de Ley infringe el derecho fundamental consagrado en aquel precepto. Para ello no es necesario delimitar todo el alcance de la función calificadora y de admisión atribuida a la Mesa por el Reglamento de la Cámara (STC 205/1990).

Reiteradamente ha dicho este Tribunal que «el derecho fundamental del art. 23.2 es un derecho de configuración legal, como inequívocamente se expresa en el texto de este precepto, función de configuración en la que participan 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 aquéllos 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 art. 23.2, y en cuanto contenido del *ius in officium* que (se considera) ilegítimamente constreñido (SSTC 161/1988, fundamento jurídico 4.º; 181/1989, fundamento jurídico

4.º; 36/1990, fundamento jurídico 2.º, etcétera)» (STC 205/1990, fundamento jurídico 5.º).

Por ello, habremos de examinar los preceptos del Reglamento del Parlamento de Cataluña que contribuyen con la norma estatutaria a la configuración del derecho invocado (determinando a la vez las facultades del *status* del parlamentario) pues sólo una interpretación y aplicación incorrecta de esos preceptos que atribuyen a la Mesa las potestades de calificación y de admisión daría lugar a la vulneración de aquel derecho.

2.El primero de dichos preceptos es el art. 26 del Reglamento de la Cámara, cuyo apartado 1, cuarta, atribuye 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». Por su parte, en el apartado segundo de la Sección II del Capítulo Segundo del Título IV se dispone que las proposiciones de Ley «se presentarán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas» (art. 106), permitiéndose su tramitación a iniciativa -en lo que ahora interesa- de «un Grupo parlamentario con la sola firma de su Portavoz» (art. 107.1, segundo) y prescribiéndose a continuación que «ejercitada la iniciativa, la Mesa del Parlamento ordenará la publicación de la proposición de Ley y su remisión al Consejo Ejecutivo para que manifieste si la tomará en consideración y dará su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de créditos o disminución de los ingresos en el presupuesto en curso» (art. 107.2).

En ese caso, el Acuerdo de la Mesa se fundó en que la proposición de Ley presentada por el Grupo ahora recurrente no se adecuaba a las previsiones del Reglamento, pues, aun presentada formalmente como una propuesta legislativa, su contenido no podía ser considerado materialmente como tal, porque recogía principios de impulso de la acción política y de gobierno y propuestas programáticas no susceptibles de desarrollo reglamentario y carentes de elementos normativos, resultando más adecuado el procedimiento previsto para las proposiciones no de Ley. Como segundo argumento sostenía que el Parlamento carecía de las competencias pertinentes para la adopción de medidas legislativas en la materia objeto de la proposición. En definitiva, entendió que la proposición de Ley no tenía contenido materialmente legislativo y afectaba a materia para cuya regulación legislativa resultaba incompetente el Parlamento de Cataluña. Argumentos sobre los cuales insiste la representación del Parlamento en el actual proceso, subrayando que la Mesa se ha limitado a verificar liminarmente -en los términos señalados en la STC 205/1990- la adecuación a Derecho de la proposición de Ley.

El Grupo Iniciativa per Catalunya aduce en contra que ni la Constitución, ni el Estatuto de Autonomía, ni, mucho menos, el Reglamento de la Cámara predeterminan en absoluto el contenido de las Leyes, por lo que el deslinde entre materia propia de una proposición de Ley y materia típica de una proposición no legislativa sólo puede operarse en función de criterios de oportunidad y por el Pleno de la Asamblea, nunca por la Mesa, que ha de constreñir sus funciones de control a los límites del puro examen formal. Y en relación con el segundo de los motivos del Acuerdo, sostiene que también en ese punto la Mesa ha asumido competencias propias del Pleno, pues el motivo en cuestión sólo podría ser esgrimido por aquélla si la inconstitucionalidad de la proposición fuera palmaria y manifiesta.

A su vez, el Ministerio Fiscal entiende que el supuesto ahora planteado coincide sustancialmente con el que dio lugar a la STC 205/1990, pues la Mesa del Parlamento de Cataluña no tiene funciones distintas de las atribuidas por su respectivo Reglamento

al Senado y pide en consecuencia el otorgamiento del amparo como allí, porque, tampoco la Mesa podía en este caso realizar otros controles que los de la simple formalidad reglamentaria.

3.No es, sin embargo, absoluta la identidad apreciada por el Ministerio Público entre el presente supuesto y el de la STC 205/1990. Entonces se trataba de la inadmisión de una moción presentada ante la Mesa del Senado y ahora de una proposición de Ley a la Mesa del Parlamento de Cataluña, no siendo equivalentes las proposiciones de Ley reguladas en el Reglamento de éste y las mociones que lo son en el del Senado, pues en este último se regulan separadamente las mociones (arts. 174 y ss.) y las proposiciones de Ley (arts. 108 y 109). Además, sólo coinciden parcialmente las razones que fundamentaron la inadmisión por cada una de las Mesas, pues en la ahora discutida se argumenta que la proposición de Ley no era materialmente tal. La existencia de estas diferencias no permite, por tanto, una simple remisión a lo razonado en aquella sentencia.

Por otra parte, el Reglamento del Parlamento catalán no prevé ningún supuesto específico de inadmisión de proposiciones de Ley presentadas por Grupos Parlamentarios, y por ello habrá de estarse a lo que con carácter general dispone el art. 26.1, cuarto, según el cual corresponde a la Mesa calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria y declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos. La regla general en materia de calificación y admisión de proposiciones de Ley presentadas por Grupos Parlamentarios es, por tanto, la contenida en aquel precepto, no condicionada por regla específica alguna, como sucede, en cambio, en el caso (vgr.) de la calificación y admisión de interpelaciones, en el cual por prescripción del art. 128.3 del Reglamento, la Mesa está facultada para tramitar como preguntas a contestar por escrito aquéllas cuyo contenido no sea propio de una interpelación.

4.El hecho de que el Reglamento no contemple supuestos específicos de inadmisión de proposiciones como la presentada por el Grupo recurrente significa que las funciones de la Mesa se reducen a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos e, incluso, a una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión porque en aquellos supuestos en los que la función de control de la Mesa se extiende a la atribución de una calificación distinta de la conferida por sus promotores es porque las calificaciones posibles (y la correspondiente tramitación) se definen en atención a criterios de orden material. Así, el hecho de que las preguntas y las interpelaciones sean instrumentos de control parlamentario de la acción del Gobierno que se diferencian entre sí en razón de su contenido (arts. 128.2 y 132.2 del Reglamento) explica que corresponda a la Mesa determinar su calificación en cada caso; la cual sólo puede llevarse a cabo analizando el contenido material, por ser éste determinante.

Son también inevitables esas funciones de control material cuando se trata de proposiciones de Ley promovidas por sujetos cuya iniciativa legislativa está predeterminada. Así sucede en el propio Reglamento del Parlamento catalán, cuyo art. 108 encomienda a la Mesa la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos legalmente para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular o de las demarcaciones supracomarcas; por el contrario, las proposiciones de Ley de los Grupos Parlamentarios no encuentran en el Reglamento de la Asamblea ningún condicionamiento previo. La Mesa ha entendido en este caso que la proposición inadmitida no se adecuaba materialmente a lo que debe ser una proposición de Ley, con lo cual presupone la existencia de materia propia y materia impropia de la Ley.

Pues bien, excepto en aquellos casos en que constitucional o estatutariamente se hubiere conferido expresamente competencia exclusiva a otros órganos no legislativos la Mesa no puede inadmitir una proposición de Ley porque la materia a regular no sea propia de esta forma jurídico normativa. En el Reglamento del Parlamento catalán no existen límites definidores de una materia que sea propia de la Ley y, en consecuencia salvo los casos indicados cualquier materia puede ser objeto de regulación en esa forma. Cosa distinta es que se tratase de una proposición contraria a la Constitución o ajena a las competencias atribuidas al ordenamiento en cuyo seno pretende integrarse. Mas, incluso en tal caso, como ya se dijo en la STC 205/1990, la Mesa sólo podría acordar la inadmisión cuando la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes.

5.Descartado por tanto el primero de los argumentos, habrá de analizarse si es constitucionalmente fundado el segundo, esto es, la incompetencia del Parlamento para legislar sobre la materia objeto de la proposición de Ley.

A tal efecto, y al margen de las dudas que, en punto a la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña en dicha materia se desprenden de las respectivas alegaciones de las partes, bastará comprobar si la incompetencia aducida es tan clara y terminante que, por no admitir dudas, haya de concluirse que la regulación legal perturbaría de modo evidente el orden constitucional de competencias, evidencia descartada por la propia actuación de la Mesa, al admitir una proposición no de Ley sobre la misma materia. Ciertamente que la incompetencia se refirió a la facultad de regular por Ley la materia y por ello no deja de ser coherente que, rechazada la proposición de Ley, se haya admitido, en cambio, la proposición no de Ley. Pero una inadmisión sólo sería posible en el caso de que la incompetencia material resultase indiscutible; mas la sola lectura de la proposición de Ley (ya transcrita en los Antecedentes) permite dudar de una incompetencia tan manifiesta y evidente para disciplinar por medio de Ley algunas de las cuestiones en ella contenidas. Basta, a estos fines, reparar en el tenor de los arts. 2 ó 3.

Llégase, por tanto, a la conclusión de que la Mesa se excedió en sus funciones al inadmitir la proposición de Ley. A la Mesa, según lo dicho, le está vedado todo control material de la proposición presentada por un Grupo Parlamentario, pues, a diferencia de los casos de iniciativa legislativa popular o supracomarcial o el de los instrumentos reglamentarios de ejercicio de la función de control del Ejecutivo, las proposiciones de Ley de aquellos Grupos pueden tener cualquier contenido, puesto que la Ley se define por su forma y no por relación a la materia a salvo, claro es, de los casos arriba señalados, supuestos que no se presentan en el ordenamiento autonómico catalán dotado de una forma de Ley única. Un control material como el verificado por la Mesa sólo sería admisible si resultara evidente la inconstitucionalidad -material o competencial- de la proposición, lo que no es, desde luego, el caso.

6.En consecuencia, el acuerdo impugnado vulneró el derecho que según el art. 23.2 de la Constitución ostentan los parlamentarios integrados en el Grupo recurrente. Procede ahora delimitar el alcance de los efectos de esta sentencia, lo cual es necesario porque el Acuerdo de inadmisión de la proposición de Ley tuvo lugar en la Legislatura ya concluida al haberse disuelto el Parlamento de Cataluña por el Decreto 1/1992, de 20 de enero. No cabe por ello adoptar medida alguna de restablecimiento en el disfrute del derecho vulnerado, dirigida a órganos de una Legislatura fenecida y no existente por tanto y en relación con tarea legislativa asimismo precluida. Lo cual no impide satisfacer, en lo que es posible, la pretensión del demandante mediante la declaración de reconocimiento del derecho de los parlamentarios del Grupo demandante al

ejercicio del derecho establecido en el art. 23.2 de la Constitución, y anulatoria la resolución que lo impidió.

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 el Grupo Parlamentario Iniciativa per Catalunya del Parlamento Catalán y, en consecuencia, declarar la nulidad de los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 19 de marzo y 30 de abril de 1991.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.- Luis López Guerra.-Eugenio Díaz Eimil.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-José Gabaldón López.-Julio Diego González Campos.-Carles Viver Pi-Sunyer.-Firmado y rubricado.