

STC 40/2003 (27-2-2003)

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de amparo núm. 1380-2001, promovido por don Leopoldo Barreda de los Ríos, don Fernando Maura Barandiarán, don Carlos María de Urquijo Valdivielso, don Antonio Damborenea Basterrechea, don Carlos José Iturgaiz Angulo, don José Ignacio Ortega Cachón, don Antonio Salazar de Andrés, don Juan Carlos Araniguria Rodrigo, doña María Carmen López de Ocariz López de Munaín, don Gonzalo Nicolás Machín Espósito, doña María Josefa Lafuente Orive, don Carmelo Barrio Baroja, don Ricardo Carmelo Hueso Abancens, doña María Aranzazu Quiroga Cia, don José Ignacio Oyarzabal de Miguel y doña María Eugenia García Rico, Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco, representados por el Procurador de los Tribunales don Santos Gandarillas Carmona y asistidos por el Letrado don Ricardo Zarauz Elguezabal, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 28 de noviembre de 2000, confirmado por posterior Acuerdo de 11 de diciembre de 2000, por el que se inadmitió a trámite una proposición no de ley del Grupo Parlamentario Popular sobre requerimiento al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en relación con la no presentación por el Gobierno Vasco del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2001. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento Vasco, representado por su Letrado Mayor don Eduardo Mancisidor Artaraz, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 12 de marzo de 2001, don Santos de Gandarillas Carmona, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Leopoldo Barreda de los Ríos, don Fernando Maura Barandiarán, don Carlos María de Urquijo Valdivielso, don Antonio Damborenea

Basterrechea, don Carlos José Iturgaiz Angulo, don José Ignacio Ortega Cachón, don Antonio Salazar de Andrés, don Juan Carlos Araniguria Rodrigo, doña María Carmen López de Ocariz López de Munaín, don Gonzalo Nicolás Machín Espósito, doña María Josefa Lafuente Orive, don Carmelo Barrio Baroja, don Ricardo Carmelo Hueso Abancens, doña María Aranzazu Quiroga Cia, don José Ignacio Oyarzabal de Miguel y doña María Eugenia García Rico, Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco, interpuso recurso de amparo contra los Acuerdos de la Mesa de la Cámara a los que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. La demanda de amparo se basa en los antecedentes fácticos que a continuación sucintamente se recogen:

a) Don Antonio Damborenea Basterrechea, portavoz suplente del Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco, presentó a la Mesa de la Cámara en fecha 3 de noviembre de 2000 una proposición no de ley para su debate en Pleno con carácter de urgente sobre requerimiento al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en relación con la no presentación por el Gobierno Vasco del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2001. La proposición no de ley era del siguiente tenor literal:

"A la Mesa del Parlamento Vasco:

Antonio Damborenea Basterrechea, parlamentario del Grupo Popular Vasco, al amparo del vigente Reglamento tiene el honor de presentar la siguiente proposición no de ley para su debate en Pleno con carácter urgente, sobre requerimiento al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en relación con la no presentación por el Gobierno Vasco del proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2001, incumpliendo, entre otros, el artículo 6.4 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, y el artículo 62 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre.

Justificación de la urgencia:

Habiendo transcurrido el plazo legalmente establecido en el artículo 6.4 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, y en el artículo 62 del Decreto Legislativo 1/1994, y habida cuenta de las manifestaciones de miembros cualificados del Gobierno Vasco de persistir en el incumplimiento de su obligación de presentar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma dentro del plazo que posibilite la aprobación, antes de finalizar el año, de dichos presupuestos para el año 2001, resulta urgente conocer las consecuencias legales de dicho incumplimiento por el Gobierno Vasco.

Justificación:

Los dos artículos precitados, imperativamente, exigen al Gobierno Vasco la presentación del proyecto de ley de Presupuestos Generales de Euskadi con anterioridad al 1 de noviembre del ejercicio anterior al que se refiere dicho proyecto.

No existe ningún precepto legal en el texto refundido de Disposiciones Legales Vigentes sobre Régimen Presupuestario de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Decreto Legislativo 1/1984, de 27 de septiembre, ni en el texto refundido de la ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, que prevea excepción alguna a dicha exigencia legal.

La no presentación del proyecto de ley de Presupuestos en el plazo legalmente previsto sustrae al Parlamento una de sus principales funciones, cual es aprobar por ley

el destino de los fondos que los ciudadanos han entregado a las Administraciones públicas para su gestión; es decir, la función legislativa y de control de los fondos públicos.

Precisamente por ser el proyecto de ley de Presupuestos Generales la decisión anual más importante que se adopta en el Parlamento, por cuanto, recordamos, se refiere al control y el destino del gasto de los dineros de los ciudadanos, su procedimiento de aprobación está expresamente regulado de forma específica y distinta a cualquier otra norma legal, no sólo en el País Vasco, sino prácticamente en todas las Cámaras Legislativas democráticas.

No excusa del cumplimiento de esta obligación legal la circunstancia de que el Gobierno Vasco no cuente con la mayoría parlamentaria suficiente para aprobar 'su' presupuesto, dado que cabría que el Parlamento Vasco, que es la institución que aprueba el Presupuesto, proceda a la aprobación del mismo aunque sea distinto al presentado por el Gobierno.

En definitiva, se está hurtando al Parlamento Vasco su principal competencia en representación de la ciudadanía, que se ve privada de decidir a través de sus legítimos representantes el control y destino de los ingresos que efectúan al erario público.

A este grupo le parece inconcebible que un Gobierno pretenda gobernar durante uno o varios años eliminando la posibilidad de que el Parlamento debata el destino de los ingresos y la distribución de los gastos públicos.

El artículo 1.1 de la Ley 1/1988, de 2 de febrero del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, define a éste como un órgano propio de la Comunidad Autónoma de Euskadi dependiente directamente del Parlamento Vasco.

El artículo 3.2 de dicho texto legal establece como función propia del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas el asesoramiento al Parlamento Vasco en materia económica y financiera, a requerimiento del propio Parlamento.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Popular Vasco presenta la PROPOSICIÓN NO DE LEY:

‘El Parlamento Vasco, al amparo del artículo 3.2 de la Ley 1/1988, de 2 de febrero, requiere al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas para que en el plazo más breve posible, y con carácter prioritario, remita a la Cámara un informe sobre la posibilidad legal o no de que el Gobierno Vasco no remita al Parlamento el proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, en su caso, los efectos legales de toda índole que supone la no presentación de dicho proyecto de ley de Presupuestos antes del 1 de noviembre de cada año’.

b) La Mesa del Parlamento Vasco, en su sesión de 7 de noviembre de 2000, acordó admitir a trámite la proposición no de ley por el procedimiento de urgencia, remitirla al Gobierno, a la Sección de Plenos y Comisiones y a los Grupos Parlamentarios para su conocimiento, así como publicarla en el "Boletín Oficial del Parlamento Vasco".

c) Los Grupos Parlamentarios Euzko Abertzaleak y Eusko Alkartasuna, al amparo de lo dispuesto en el art. 23.2 del Reglamento de la Cámara, solicitaron la reconsideración urgente del Acuerdo de admisión a trámite de la referida proposición no de ley.

La Mesa de la Cámara, en su sesión de 16 de noviembre de 2000, acordó solicitar a los Servicios Jurídicos del Parlamento un informe sobre la iniciativa parlamentaria y, entre tanto, suspender su tramitación.

d) Los Servicios Jurídicos de la Cámara emitieron un informe en el sentido de considerar improcedente que se solicitase del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas un informe sobre la decisión política del Gobierno Vasco de no presentar el Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2001, pero no de que se solicitase a dicho órgano que informase "sobre los efectos legales de toda índole que en materia económico-financiera cabe derivar de una eventual prórroga presupuestaria".

e) Don Antonio Damborenea Basterrechea, portavoz suplente del Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco, presentó a la Mesa de la Cámara en fecha 24 de noviembre de 2000 una nueva proposición no de ley para su debate en el Pleno con carácter urgente sobre requerimiento al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en relación con la no presentación por el Gobierno Vasco del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2001. La nueva proposición no de ley resulta del siguiente tenor literal:

"A la Mesa del Parlamento Vasco.

Antonio Damborenea Basterrechea, Parlamentario del Grupo Popular Vasco al amparo del vigente Reglamento, tiene el honor de presentar la siguiente proposición no de ley para su debate en Pleno con carácter urgente sobre "requerimiento al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en relación con la no presentación por el Gobierno Vasco del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2001, incumpliendo, entre otros, los artículos 6.4 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, y el artículo 62 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre.

Justificación de la urgencia.

Habiendo transcurrido el plazo legalmente establecido en el artículo 6.4 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, y en el artículo 62 del Decreto Legislativo 1/1994, y habida cuenta de las manifestaciones de miembros cualificados del Gobierno Vasco de persistir en el incumplimiento de su obligación de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, dentro del plazo que posibilite la aprobación antes de finalizar el año de dichos presupuestos para el año 2001, resulta urgente conocer las consecuencias legales de dicho incumplimiento por el Gobierno Vasco.

Justificación.

Los dos artículos precitados, imperativamente, exigen al Gobierno Vasco la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de Euskadi con anterioridad al 1 de noviembre del ejercicio anterior al que se refiere dicho Proyecto.

No existe ningún precepto legal en el texto refundido de Disposiciones Legales Vigentes sobre Régimen Presupuestario de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, ni en el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, que prevea excepción alguna a dicha exigencia legal.

La no presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos en el plazo legalmente previsto sustrae al Parlamento una de sus principales funciones, cual es aprobar por Ley

el destino de los fondos que los ciudadanos han entregado a las administraciones públicas para su gestión; es decir, la función legislativa y de control de los fondos públicos.

Precisamente por ser el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales la decisión anual más importante que se adopta en el Parlamento, por cuanto, recordamos, se refiere al control y el destino del gasto de los dineros de los ciudadanos, su procedimiento de aprobación está expresamente regulado de forma específica y distinta a cualquier otra norma legal, no sólo en el País Vasco, sino, prácticamente, en todas las Cámaras Legislativas democráticas.

No excusa del cumplimiento de esta obligación legal la circunstancia de que el Gobierno Vasco no cuente con la mayoría parlamentaria suficiente para aprobar 'su' presupuesto, dado que cabría que el Parlamento Vasco, que es la institución que aprueba el Presupuesto, proceda a la aprobación del mismo aunque sea distinto al presentado por el Gobierno. En definitiva, se está hurtando al Parlamento Vasco su principal competencia en representación de la ciudadanía, que se ve privada de decidir a través de sus legítimos representantes el control y destino de los ingresos que efectúan al erario público.

A este grupo le parece inconcebible que un Gobierno pretenda gobernar durante uno o varios años eliminando la posibilidad de que el Parlamento debata el destino de los ingresos y la distribución de los gastos públicos.

El artículo 1.1 de la ley 1/1988, de 2 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, define a éste como un órgano propio de la Comunidad de Euskadi dependiente directamente del Parlamento Vasco.

El artículo 3.2 de dicho texto legal establece como función propia del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas el asesoramiento al Parlamento Vasco en materia económica y financiera, a requerimiento del propio Parlamento.

Por todo ello el Grupo Parlamentario Popular Vasco presenta la siguiente PROPOSICIÓN NO DE LEY:

‘El Parlamento Vasco, al amparo del artículo 3.2 de la Ley 1/1998, de 2 de febrero, requiere al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas para que en el plazo más breve posible, y con carácter prioritario, remita a la Cámara un informe sobre los efectos legales de toda índole en las materias competencia del Tribunal que se derivan de la decisión del Gobierno de no remitir el Proyecto de Ley de Presupuestos en el plazo legal y en consecuencia de la entrada en vigor de la prórroga presupuestaria a partir del 1 de enero’.

f) La Mesa de la Cámara, en su sesión de 28 de noviembre de 2000, acordó no admitir a trámite la iniciativa. En el acta de la sesión únicamente se hace constar la opinión del Vicepresidente Primero, favorable a su admisión a trámite "por entender que la misma responde a los planteamientos contenidos en el Informe de los Servicios Jurídicos", y la del Presidente, quien estimó que "la iniciativa no se ajusta a lo planteado en el Informe de los Servicios Jurídicos y que en tal sentido se ha solicitado al autor de la iniciativa su reformulación".

g) La Mesa de la Cámara en su sesión de 11 de diciembre de 2000 desestimó la solicitud de reconsideración urgente presentada por don Leopoldo Barreda de los Ríos, portavoz del Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco, contra el anterior Acuerdo por el que se inadmitió a trámite la proposición no de ley.

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda de amparo, los recurrentes comienzan por precisar que el escrito presentado en fecha 24 de noviembre de 2000 era igual al presentado en fecha 3 de noviembre de 2000, sin otra variante que el cambio introducido en la formulación de la proposición no de ley para adaptarla precisamente a las indicaciones de los Servicios Jurídicos de la Cámara. De modo que el requerimiento a practicar al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, en el caso de que se aprobase la moción, tendría por objeto que informase "sobre los efectos legales de toda índole en las materias de competencia del Tribunal que se derivan de la decisión del Gobierno de no remitir el Proyecto de Ley de presupuestos en el plazo legal y en consecuencia de la entrada en vigor de la prórroga presupuestaria a partir del 1 de enero".

Consideran que los Acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco impugnados vulneran sus derechos fundamentales a la participación en los asuntos públicos y al acceso a los cargos públicos que proclama en sus dos apartados el art. 23 CE. En este sentido, reproducen la doctrina recogida en la STC 27/2000, de 31 de enero, sobre la íntima vinculación entre ambos derechos fundamentales cuando se trata del ejercicio de sus funciones por representantes parlamentarios, así como en la STC 38/1999, de 22 de marzo, sobre los mencionados derechos fundamentales en conexión con la potestad de las Mesas de las Cámaras de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas parlamentarias.

A continuación, tras describir el marco normativo configurador, en relación con las proposiciones no de ley, tanto del estatuto propio del cargo de Diputado del Parlamento Vasco como de la potestad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas parlamentarias (arts. 25 y 27.4 EAPV; 22, 23, 159 y 160 del Reglamento del Parlamento Vasco de 11 de febrero de 1983), sostienen que la actividad de los miembros del Parlamento Vasco presentando proposiciones no de ley no viene materialmente limitada por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario, razón por la cual debe de aplicarse la doctrina recogida en la STC 38/1999, de 22 de marzo, en el sentido de que "si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente [la Mesa] de que la iniciativa cumpla los requisitos de forma que le exige esa legalidad".

En esta línea argumental aducen que la presentación de proposiciones no de ley no es una iniciativa de carácter legislativo, por cuanto su objetivo no es la aprobación de una norma con eficacia ordenadora general, debiendo encuadrarse materialmente dicha actuación parlamentaria en la actividad de impulso y/o control de la acción de Gobierno, que en este caso venía justificada por el indiscutido incumplimiento por parte del Gobierno Vasco de su obligación de presentar, antes del día 1 de noviembre de 2000, el Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio del año 2001 (arts. 62 Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de Euskadi; 6.4 Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco).

En el Reglamento de la Cámara no existe disposición alguna que autorice a la Mesa a actuar de filtro de las proposiciones no de ley que se le presenten, más allá de una estricta y rigurosa fiscalización de meros elementos formales. De modo que las razones esgrimidas por la Mesa para inadmitir a trámite la iniciativa parlamentaria exceden del ámbito de control que tiene atribuido, por cuanto efectúan valoraciones

jurídicas de oportunidad en la interpretación de lo dispuesto en el art. 3.2 de la Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, a cuyo tenor: "Asimismo, tendrá como función propia el asesoramiento al Parlamento Vasco en materia económico-financiera. Dicha función se ejercerá por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas a requerimiento del Pleno del Parlamento Vasco".

Así pues, la Mesa de la Cámara, arrogándose funciones que no le corresponden, imposibilitó la tramitación de una iniciativa parlamentaria correctamente planteada por los miembros del Grupo Parlamentario Popular, erigiéndose de esta forma en un obstáculo que les impidió el ejercicio de las funciones atribuidas de control al Ejecutivo, en lo que también puede calificarse, junto a las iniciativas legislativas, como núcleo de su función representativa.

Concluye el escrito de demanda solicitando del Tribunal Constitucional que, tras los trámites oportunos, dicte Sentencia en la que, previa declaración de que se ha lesionado el derecho de los recurrentes reconocido en el art. 23.2 CE, en relación con el art. 23.1 CE, declare la nulidad de los Acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco de 28 de noviembre y 11 de diciembre de 2000.

4. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 14 de enero de 2002, acordó admitir a trámite la demanda de amparo; dirigir atenta comunicación al Excmo. Sr. Presidente del Parlamento Vasco, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 LOTC, para que en el plazo de diez días remitiese testimonio de los expedientes correspondientes al Acuerdo de la Mesa de 11 de diciembre de 2000, desestimatorio de la solicitud de reconsideración del Acuerdo de 28 de noviembre de 2000, y a este último, por el que se inadmitió a trámite la proposición no de ley del Grupo Parlamentario Popular sobre requerimiento al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en relación con la no presentación por el Gobierno Vasco del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2001; así como, acompañar a la mencionada comunicación copia de la demanda para conocimiento de la Mesa del Parlamento Vasco, a efectos de su personación en el presente proceso constitucional.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala Primera de este Tribunal, de 27 de febrero de 2002, se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidas por el Parlamento Vasco y el escrito de don Eduardo Mancisidor Artaraz, Letrado Mayor de la Cámara, a quien se tuvo por personado y parte en su nombre y representación; así como, a tenor de lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se dio vista de todas las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común de veinte días presentasen cuantas alegaciones tuvieran por conveniente.

6. La representación procesal de los recurrentes en amparo evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 20 de marzo de 2002, en el que dio por reproducidas las formuladas en el escrito de demanda, añadiendo, únicamente a modo de fundamentación jurídica complementaria, la cita de la doctrina recogida en las SSTC 107/2001, de 23 de abril, y 203/2001, de 15 de octubre.

Mediante otrosí, a tenor de lo dispuesto en los arts. 88 y 89 LOTC, interesó como prueba que se dirigiese requerimiento al Presidente del Parlamento Vasco para que remitiese como actuaciones complementarias a las ya recibidas las correspondientes al escrito presentado por don Antonio Damborenea Basterrechea, portavoz del Grupo Parlamentario Popular, a la Mesa de la Cámara el día 3 de noviembre de 2000, así como todas las que trajeran causa de dicho escrito, hasta el informe de los Servicios Jurídicos registrado el día 23 de noviembre de 2000, inclusive.

7. El Letrado Mayor del Parlamento Vasco evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el día 26 de marzo de 2002, que en lo sustancial a continuación se resume:

a) Tras manifestar que comparte y asume las consideraciones que se efectúan en la demanda de amparo, con reiterada cita de jurisprudencia constitucional, sobre el alcance y el juego de los dos apartados del art. 23 CE, así como sobre el papel institucional y no político de las Mesas de las Cámaras, niega, sin embargo, que la Mesa del Parlamento haya abandonado en este caso su función institucional, pues han sido consideraciones jurídicas pertinentes en la admisión a trámite de la proposición no de ley las que han conducido a rechazar la iniciativa parlamentaria, de modo que la parte actora no ha sufrido ninguna lesión del art. 23.2 CE.

En este sentido argumenta que, aunque con carácter general las Mesas de los Parlamentos deben proceder a realizar un control estrictamente formal y circunscrito al Reglamento de la Cámara al calificar y admitir a trámite los escritos parlamentarios, esta regla conoce excepciones y modulaciones, como repetidamente ha reconocido este Tribunal y se refleja, incluso, en las citas jurisprudenciales escogidas por la parte actora en su escrito de demanda.

En concreto, la Mesa del Parlamento debía de emplear en el presente supuesto un canon normativo integrado no sólo por el Reglamento parlamentario, sino también por la Ley vasca 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Ciertamente la iniciativa presentada pretendía "promover una deliberación del Parlamento sobre un tema determinado", lo que es propio de las proposiciones no de ley (art. 159 RPV), pero no lo es menos que requería también una actuación de un tercero, para lo que resultaba obligado la comprobación liminar de que ese requerimiento se acomodara a lo dispuesto en la Ley de la institución requerida; verificación tanto más obligada cuanto que el destinatario de la iniciativa es un órgano, como el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, que mantiene una relación tan íntima y peculiar con la Cámara.

b) En efecto, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas responde al género que la doctrina ha denominado como "órganos auxiliares", esto es, aquellos órganos que colaboran y coadyuvan al cumplimiento de las funciones propias de otro órgano, en este caso, el Parlamento Vasco, que para el mejor desempeño de sus funciones se ha dotado de una institución de alta cualificación técnica y especializada en el control de las actividades económicas, financieras y contables del sector público. La Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas lo califica "como órgano propio de la Comunidad Autónoma de Euskadi dependiente directamente del Parlamento Vasco" (art. 1), que "ejercerá sus funciones en la Comunidad Autónoma por delegación del Parlamento Vasco" (art. 2), trasluciéndose su naturaleza de órgano auxiliar del Parlamento Vasco a lo largo de toda la Ley.

Por su naturaleza de órgano auxiliar del Parlamento Vasco no cabe albergar dudas sobre su especial vinculación respecto de las resoluciones que apruebe la Cámara. Es común afirmar que las proposiciones no de ley aprobadas por el Parlamento carecen de eficacia jurídica y sólo vinculan políticamente. En el caso de un órgano como el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas esta dualidad de perspectivas, sin embargo, desaparece, y ni siquiera es planteable que un órgano "dependiente directamente del Parlamento Vasco" y que ejerce sus funciones "por delegación del Parlamento Vasco" no asuma y quede fatalmente vinculado por los requerimientos que le haga la Cámara. De ahí la especial trascendencia y responsabilidad que incumbe a la Cámara para que

sus eventuales requerimientos se ajusten al papel propio del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, sin pervertir su naturaleza y funciones. En este sentido es crucial recordar que el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas "ejercerá sus funciones con independencia y sometimiento pleno al ordenamiento jurídico" (art. 4 de la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas), porque si el requerimiento que le hiciera la Cámara no se ajustara a las funciones que le son propias dentro de su ámbito de competencia se conduciría al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas a un dilema de consecuencias institucionales devastadoras. Justamente porque se trata de un órgano directamente dependiente del Parlamento que necesariamente tiene que cumplir sus requerimientos y que, al mismo tiempo, actúa con plena sujeción al Derecho, resulta especialmente relevante que las iniciativas parlamentarias que puedan presentarse sobre este particular se acomoden a la Ley que crea y regula la propia institución.

Así pues, la Mesa del Parlamento Vasco para decidir sobre la admisión a trámite de una proposición no de ley sobre requerimiento al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas para que realice un informe debe integrar en su canon normativo la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, como viene a reconocer paladinamente la proposición no de ley presentada por los recurrentes, al referirse en su justificación al carácter de órgano directamente dependiente del Parlamento y a su función de asesoramiento de la Cámara.

En este sentido, el Letrado Mayor del Parlamento Vasco recuerda como en relación con la primera proposición no de ley presentada por los recurrentes, anterior a la inadmitida por los Acuerdos impugnados en amparo, la Mesa de la Cámara reconsideró su Acuerdo inicial de admitirla a trámite a la vista del escrito de reconsideración formulado por dos Grupos Parlamentarios, en el que se aducían razones acerca del papel y la naturaleza del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Lo que significa, y ahora conviene resaltar, que la Mesa, frente al primer criterio de verificación formal y estrictamente reglamentario, reconsideró su decisión a instancia de dos Grupos Parlamentarios por entender que, efectivamente, el parámetro normativo a emplear en este caso, dada la índole de la iniciativa, debía incluir también a la Ley reguladora de la institución requerida. Y es precisamente ese mismo canon el que la Mesa necesariamente debía de emplear con la proposición no de ley reformulada.

c) La proposición no de ley del Grupo Parlamentario Popular en su parte dispositiva pretendía requerir al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas para que emitiera un informe sobre los efectos legales de toda índole en las materias propias de su competencia que se derivaban de la decisión del Gobierno de no remitir el Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma en el plazo legal, sustentándose dicha pretensión en la función asesora que al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas encomienda el art. 3.2 de su Ley. Precepto que dispone: "Asimismo, tendrá como función propia el asesoramiento al Parlamento Vasco en materia económica-financiera. Dicha función se ejercerá por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas a requerimiento del Pleno del Parlamento Vasco. El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, a través de su Presidente, podrá recabar cuantos datos, informes y documentos considere necesarios para el cumplimiento de su función de asesoramiento".

Sin embargo, en opinión del Letrado Mayor del Parlamento Vasco, la más concreta comprensión del sentido y alcance de esta función asesora del Parlamento lleva a ponerla en conexión con la función de asistencia a la Cámara "en el control de la actividad económico-financiera vinculada a las funciones estrictamente administrativas" (art. 2.2 de la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas). De modo que el Parlamento Vasco para controlar la actividad económico-financiera de su propia Administración

podría contar con la asistencia del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas recabando a tal efecto su asesoramiento. Habría, pues, un evidente paralelismo entre los arts. 2 y 3 de la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, de tal manera que su art. 2.1, que define el ámbito de control a ejercer, se correspondería con las funciones de fiscalización y enjuiciamiento de la responsabilidad contable reguladas en el art. 3.1, y la función de asistencia al Parlamento en el control de su actividad económico-financiera "doméstica" del art. 2.2 se correspondería con la función de asesoramiento del art. 3.2.

Interpretada con este alcance y sentido la función de asesoramiento de la Cámara, es evidente que no permite sustentar una iniciativa como la pretendida en su día por los recurrentes en amparo.

d) Pero aun cuando no se comparta la anterior interpretación de la función de asesoramiento, el Letrado Mayor del Parlamento Vasco considera que es innegable que una proposición no de ley como la que nos ocupa tenía una significación y alcance que desborda los límites propios del asesoramiento, pues la función asesora no puede dar lugar sin desvirtuarse a una actuación de control o fiscalización como sucede en el presente caso. La diferencia entre ambas funciones es nítida y está correctamente reflejada en la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (art. 3).

La función fiscalizadora "tiene por objeto verificar la adecuación al ordenamiento jurídico de la actividad económico-financiera de los Entes integrantes del sector público vasco. El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas ejercerá su función con relación a la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos" (art. 9.1 de la Ley). El apartado 2 del mismo precepto añade que la fiscalización se extiende también al cumplimiento de la finalidad para la que se hayan concedido las subvenciones y ayudas económicas o financieras; y, en fin, su apartado 3 dispone que la fiscalización incluye también el examen de la eficacia y eficiencia. Esta función fiscalizadora así diseñada se ejerce además sobre el Sector Público Vasco, ámbito de control cuya extensión define el art. 2.1 a) de la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, precepto en el que se comprueba meridianamente que el mismo hace referencia a las distintas Administraciones públicas autonómicas y locales.

El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en ningún caso está habilitado para ejercer el control sobre las actuaciones y decisiones políticas del Gobierno autonómico como tal. Ésta es una función propia e indelegable del Parlamento y de sus Grupos y para su mejor ejercicio acaso la Cámara pueda solicitar asesoramiento de distintos entes, entre ellos el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Lo que no puede hacer la Cámara es abdicar de su responsabilidad y permitir que se le suplante, pues el órgano asesor aconseja e ilustra al órgano actuante para el mejor desempeño de sus funciones, pero en ningún caso se puede admitir que, so capa de asesorar, la institución principal (el Parlamento) decline su responsabilidad y que el órgano asesor vaya más allá de su función informante y juzgue actuaciones de órganos para los que en absoluto se encuentra habilitado. Esto es, la falta de presentación por el Gobierno Vasco del Proyecto de Ley de presupuestos en la fecha legalmente prevista es, sin duda, una actuación controlable por el Parlamento Vasco, pero no por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, ya que lo contrario significaría desconocer la naturaleza de este órgano fiscalizador y pretender involucrarlo en el debate político, poniendo con ello en grave peligro las funciones de dicha institución en el sistema.

La proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular tiene un contenido y significado acusadamente controlador, a pesar de que formalmente se justifica con base en la función asesora del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

Aunque se ha modificado algún extremo de su parte dispositiva, son abrumadoras las similitudes que presenta con la proposición no de ley formulada el día 3 de noviembre de 2000, con la que se pretendía inmiscuir al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en la tarea de juzgar la decisión política del Gobierno Vasco de no presentar el Proyecto de Ley de presupuestos del ejercicio 2001, inadmitida por la Mesa de la Cámara al no ajustarse la iniciativa parlamentaria al papel y las funciones propias del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, no suponiendo, desde luego, ejercicio de ninguna función asesora. Entre tales similitudes, el Letrado Mayor del Parlamento Vasco destaca no sólo la fecha, el título y justificación de las iniciativas, sino que además, a pesar de los retoques introducidos, lo que realmente se pretende con la segunda proposición no de ley es que el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas juzgue la decisión política del Gobierno Vasco de no presentar, o no hacerlo en tiempo, un determinado Proyecto de Ley y no propiamente un informe sobre los efectos económico-financieros de una eventual situación de prórroga presupuestaria, a la que se podía llegar incluso aunque el Proyecto de Ley de presupuestos se hubiera presentado.

En otras palabras, el propósito de la iniciativa es claramente conseguir que el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas se pronuncie sobre la actuación del Gobierno Vasco, pero ni ésta es una tarea para la que cuenta con habilitación legal, ni tampoco constituye una manifestación de la función de asesoramiento, como permite apreciar el propio escrito de presentación de la proposición no de ley, en el que se manifiesta en repetidas ocasiones que la iniciativa parlamentaria es una iniciativa de control. Ninguna objeción cabe hacer a que un Grupo Parlamentario, máxime si es de la oposición, trate de depurar la responsabilidad política del Gobierno en su actuación, pero el problema surge cuando se trata de implicar en esta tarea a un órgano que no está habilitado para ello y se intenta eludir esta dificultad insalvable revistiendo la encomienda como función de asesoramiento de la Cámara, cuando, en realidad, se trata de controlar la acción política del Gobierno.

e) El derecho fundamental cuya protección se impetra es un derecho de configuración legal, lo que implica que los parlamentarios tienen derecho a ver salvaguardado el disfrute de sus facultades, derechos y prerrogativas en los términos reglamentaria y legalmente reconocidos. En concreto, el ejercicio del derecho a las iniciativas tiene que acomodarse a lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara y en el presente caso, dado que se trataba de un requerimiento al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, también a lo regulado en la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. La Mesa de la Cámara, utilizando este canon normativo complejo, rechazó en su día, por razones jurídicas que no de oportunidad, la proposición no de ley del Grupo Parlamentario Popular, sin que tal decisión suponga lesión alguna de derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE.

Concluye su escrito de alegaciones solicitando de este Tribunal que dicte en su día Sentencia desestimatoria de la demanda de amparo.

8. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 3 de abril de 2002, en el que, con base en la argumentación que a continuación se extracta, interesó la estimación de la demanda de amparo:

a) Tras reproducir la doctrina constitucional recogida en las SSTC 38/1999, de 28 de marzo, 107/2001, de 23 de abril, y 203/2001, de 15 de octubre, y dejar sentado, a continuación, que la Mesa del Parlamento Vasco únicamente tiene atribuidas funciones de mero control formal de las iniciativas parlamentarias, debiendo limitarse, por lo tanto, a la verificación jurídica del cumplimiento de los requisitos procesales

establecidos en el Reglamento, no pudiendo extender dicho control a otros ámbitos meramente materiales que puedan afectar al núcleo esencial de la actividad parlamentaria (arts. 23.1.4, 159 y 160 RPV de 11 de febrero de 1983), el Ministerio Fiscal entiende, en primer lugar, que la iniciativa del grupo proponente, una vez modificado su inicial escrito a la vista del informe emitido por los Servicios Jurídicos de la Cámara, estaba encaminada a la efectiva consecución de uno de los dos fines esenciales que son responsabilidad de todo representante público ubicado en el seno de la oposición parlamentaria al Gobierno correspondiente, cual es el control en este caso de la no actuación del Ejecutivo Vasco en materia de especial relevancia y trascendencia para los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, como eran las previsiones de ingresos y gastos públicos del ejercicio económico, cuyo conocimiento por el Pleno de la Cámara encajaba dentro del ámbito propio de la oportunidad política y de la dinámica parlamentaria.

En segundo lugar, comprueba, en lo que se refiere al contenido de la iniciativa parlamentaria que fue objeto de inadmisión, que la misma, siguiendo en este sentido y de modo casi literal los dictados del informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara, propuso que el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas informara exclusivamente de aquellas consecuencias legales que, en el ámbito de su competencia, pudieran derivarse de la no presentación del Proyecto de Ley de presupuestos, aspecto este relevante porque, amén de las consecuencias políticas que pudieran derivarse de dicha circunstancia, es evidente que la no presentación del Proyecto de Ley de presupuestos supone la prórroga automática de los de la anualidad anterior, con las consiguientes consecuencias económicas y financieras que puede ocasionar en la Comunidad correspondiente.

Por tanto, desde la perspectiva de un responsable político con representación parlamentaria de su Comunidad, es evidente que la información que pudiera aportar una institución tan caracterizada como el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas sobre las eventuales desviaciones producidas en la economía social como consecuencia de la prórroga de unos presupuestos, inicialmente para un único ejercicio económico, podrían tener notable repercusión posterior en la labor de control parlamentario del Gobierno, habida cuenta de las consecuencias que en los ingresos y gastos públicos, así como su incidencia en la economía y finanzas de la Comunidad Autónoma, pudieran derivarse de dicha decisión. Por ello, en opinión del Ministerio Fiscal, la iniciativa parlamentaria adoptada por los recurrentes claramente se incluía dentro del contenido genuino de su función parlamentaria, teniendo en cuenta además la labor política de oposición que aquéllos ejercían dentro del Parlamento Vasco.

Por último, añade, no puede olvidarse tampoco que la potestad de control de la Mesa del Parlamento Vasco de las iniciativas parlamentarias en este punto estaba limitada exclusivamente, como se ha anticipado, a aspectos puramente formales de verificación de la observancia por los grupos parlamentarios de los requisitos procesales establecidos en la normativa reglamentaria correspondiente para la presentación de escritos, sin que en el presente caso el incumplimiento de alguno o algunos de aquéllos se hubiera revelado como determinante para la decisión final de inadmitir a trámite la iniciativa.

Sentado cuando antecede, el Ministerio Fiscal concluye afirmando que es evidente que la decisión de inadmisibilidad de la iniciativa parlamentaria invadió esferas de poder propias de otros órganos de la Cámara, en especial del Pleno, en cuyo seno debería de haberse debatido, conforme a los criterios de oportunidad política, la procedencia o improcedencia de la iniciativa presentada, sin que se le hubiera sustraído

al Grupo Parlamentario Popular la posibilidad de defender su propuesta parlamentaria en el Pleno de la Cámara.

Así pues, se ha producido, en definitiva, la vulneración del derecho fundamental al libre ejercicio del cargo público por personal representativo de la voluntad popular.

9. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 15 de julio de 2002, acordó tener por recibidos los escritos de alegaciones del Ministerio Fiscal, del Procurador de los Tribunales don Santos Gandarillas Carmona y del Letrado Mayor del Parlamento Vasco, y, de conformidad con el art. 89 LOTC, denegar la petición de prueba propuesta por el mencionado Procurador, al no considerarla necesaria, dado que los datos pedidos constan ya en las actuaciones que posee este Tribunal.

10. Por providencia de 24 de febrero de 2003, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo tiene por objeto la impugnación del Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 28 de noviembre de 2000, confirmado por posterior Acuerdo de 11 de diciembre de 2000, por el que se inadmitió a trámite la proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular para su debate en el Pleno con carácter urgente, a fin de requerir al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas para que "en el plazo más breve posible, y con carácter prioritario, remita a la Cámara un informe sobre los efectos legales de toda índole en las materias competencia del Tribunal que se derivan de la decisión del Gobierno de no remitir el Proyecto de Ley de Presupuestos en el plazo legal y en consecuencia de la entrada en vigor de la prórroga presupuestaria a partir del 1 de enero".

Los demandantes de amparo, Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento Vasco, consideran que los Acuerdos de la Mesa de la Cámara impugnados vulneran sus derechos fundamentales a la participación en los asuntos públicos y al acceso a los cargos públicos que proclama el art. 23.1 y 2 CE. En este sentido, aducen que la actividad de los miembros del Parlamento Vasco presentando proposiciones no de ley no resulta materialmente limitada por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario, razón por la que, de conformidad con la doctrina recogida en la STC 38/1999, de 22 de marzo, la verificación de su admisibilidad por la Mesa de la Cámara ha de ser siempre formal, cuidando únicamente que la iniciativa cumpla los requisitos reglamentariamente establecidos. En esta línea argumental insisten en que en el Reglamento de la Cámara no existe disposición alguna que autorice a la Mesa a actuar de filtro de las proposiciones no de ley que se presenten, más allá de una estricta y rigurosa fiscalización de sus elementos formales, de modo que los motivos esgrimidos para inadmitir en este caso la iniciativa parlamentaria presentada exceden del ámbito de control que tiene atribuido, por cuanto tienen que ver con valoraciones jurídicas de oportunidad en la interpretación de lo dispuesto en el art. 3.2 de la Ley vasca 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. En definitiva, concluyen, la Mesa de la Cámara, arrogándose funciones que no le corresponden, impidió la tramitación de una iniciativa parlamentaria correctamente planteada, erigiéndose de esta forma en un obstáculo que ha imposibilitado a los recurrentes en amparo el ejercicio de su función representativa.

La representación procesal del Parlamento Vasco se opone a la estimación de la demanda de amparo al entender que han sido consideraciones jurídicas pertinentes en el

trámite de admisión de la proposición no de ley las que han determinado el rechazo de la iniciativa parlamentaria. Sostiene que la Mesa de la Cámara debía emplear en este caso al adoptar la decisión de admitir o no a trámite la proposición no de ley presentada un canon normativo integrado no sólo por el Reglamento, sino también por la Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, ya que aunque versaba sobre una materia propia de una proposición no de ley, se requería, sin embargo, la actuación de un tercero, por lo que resultaba obligado la comprobación liminar de que ese requerimiento se acomodaba a lo dispuesto en la Ley que regula a la institución requerida, máxime cuando el destinatario de la iniciativa es un órgano que mantiene una relación tan íntima y peculiar con la Cámara. Ello así, considera que el alcance y el sentido de la función atribuida al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas de asesorar al Parlamento (art. 3.2 de la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas) no permite sustentar una iniciativa como la pretendida por los recurrentes en amparo e, incluso, que, aun cuando no se comparta la interpretación que confiere al alcance y sentido de aquella función asesora, la proposición no de ley presentada desbordaba los límites propios del asesoramiento, pues el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en ningún caso está habilitado para ejercer el control sobre las actuaciones y decisiones políticas del Gobierno.

Por su parte, el Ministerio Fiscal interesa la estimación de la demanda de amparo. Entiende, de un lado, que la potestad de control de la Mesa del Parlamento Vasco esta limitada exclusivamente a aspectos puramente formales de verificación de los requisitos procesales establecidos reglamentariamente para la concreta iniciativa parlamentaria presentada y, de otro, que ésta, una vez modificada en su redacción inicial adaptándola de modo casi literal a los dictados del informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara, se inserta dentro del contenido genuino de la función parlamentaria, siendo evidente que la información que pudiera aportar el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas podría tener una notable repercusión posterior en el control parlamentario del Gobierno, dadas las consecuencias económicas y financieras que pudieran derivarse de la no presentación del Proyecto de Ley de presupuestos y, en consecuencia, de la prórroga automática de los de la anualidad anterior. En su opinión, la decisión de inadmisibilidad invadió las esferas propias de otros órganos de la Cámara, en especial del Pleno, en cuyo seno debía de haberse debatido, conforme a los criterios de oportunidad política, la procedencia o improcedencia de la iniciativa presentada, así como impidió al grupo parlamentario proponente su defensa ante la Cámara.

2. Delimitadas en los términos expuestos las posiciones de las partes personadas en este proceso de amparo, la cuestión suscitada se contrae a determinar si la decisión de la Mesa del Parlamento Vasco de no admitir a trámite la proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular ha vulnerado el derecho de sus miembros a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Su resolución requiere, en primer término, traer a colación la doctrina constitucional sobre los mencionados derechos fundamentales en conexión con la potestad de las Mesas de las Cámaras de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas parlamentarias, recogida y perfilada recientemente en las SSTC 38/1999, de 22 de marzo (FFJJ 2 y 3); 107/2001, de 23 de abril (FJ 3); 203/2001, de 15 de octubre (FFJJ 2 y 3); y 177/2002, de 14 de octubre (FJ 3).

a) De conformidad con la referida doctrina constitucional, el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos "a acceder en condiciones de igualdad a las

funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes", no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; y 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6, entre otras). Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo es deducida por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

En una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, este Tribunal ha establecido una directa conexión entre el derecho de los parlamentarios *ex* art. 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues "puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio" (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3.a; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

Ahora bien, ha de recordarse asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal y esa configuración corresponde a los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7; 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

Sin embargo, hemos precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción de Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos

(art. 23.1 CE. SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3.a; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; y ATC 118/1999, de 10 de mayo).

b) En relación con la incidencia del *ius in officium* del cargo parlamentario en las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidas, este Tribunal ha declarado, en los extremos que a este recurso de amparo interesa, que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias, estatales o autonómicas, de la función de control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos Ejecutivos, o sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Pues, en efecto, el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la Asamblea Legislativa, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública. De modo que a la Mesa le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria.

No obstante, el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3.b; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

En suma, al margen de los supuestos indicados, cuya razonabilidad y proporcionalidad como límite del derecho del parlamentario pueden ser apreciadas en todo caso por este Tribunal, la Mesa de la Cámara al decidir sobre la admisión de las iniciativas no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que las formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y consiguientemente, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; que reitera, STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3). Finalmente, ha de tenerse presente también el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal en concreto en relación con el art. 23.2 CE, especialmente cuando este precepto se proyecta sobre el ejercicio del derecho de sufragio, que conlleva que al revisar los actos relativos al ejercicio de dicho derecho fundamental los actores jurídicos

opten por la interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia de tales derechos (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

3. Sentada esta doctrina de carácter general, hemos de proceder a continuación al análisis de la concreta normativa configuradora tanto del estatuto propio del cargo de Diputado del Parlamento Vasco, como de la potestad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite los escritos y documentos de índole parlamentaria. En este caso, dicha normativa está constituida por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) y por el Reglamento del Parlamento Vasco de 11 de febrero de 1983.

El Estatuto de Autonomía atribuye al Parlamento Vasco, entre otras funciones, el impulso y control de la acción del Gobierno Vasco (art. 25.1), y dispone que sus miembros "podrán tanto en Pleno como en Comisiones, formular ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones en los términos que reglamentariamente se establezcan" (art. 27.2). Por su parte, el Reglamento del Parlamento Vasco, en su Título VIII, que tiene por rúbrica, "De las proposiciones no de Ley", reconoce a los Grupos Parlamentarios la facultad de "presentar proposiciones no de ley, distintas a las mociones de censura o a la cuestión de confianza, a fin de promover la deliberación en el Parlamento sobre un tema determinado" (art. 159), las cuales "deberán presentarse por escrito a la Mesa del Parlamento" (art. 160). A continuación, se regulan en los artículos siguientes la presentación de enmiendas a las proposiciones no de ley, su tramitación, debate y votación en la Cámara (arts. 161 a 163).

A partir del marco normativo descrito, no cabe duda de que la facultad de presentar proposiciones no de ley a fin de promover la deliberación en el Parlamento sobre un tema determinado, en la forma y con los requisitos que el Reglamento de la Cámara establece, corresponde a los grupos parlamentarios. Asimismo, que dicha facultad, de acuerdo con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la posibilidad de promover la deliberación y toma de posición de la Cámara sobre un determinado asunto e instar la adopción de instrucciones, directrices o mandatos, carentes de efectos jurídicos vinculantes, dirigidos, en lo que aquí interesa, a sujetos u órganos que no forman parte de la Cámara que los adopta, y, a través de aquella posibilidad o facultad de propuesta, participar en la función de dirección e impulso político y en el control de la acción de Gobierno (art. 25.1 EAPV), constituye una manifestación constitucionalmente relevante del ejercicio del cargo de representante parlamentario (en este sentido, en relación con las mociones, SSTC 205/1990, de 13 de diciembre; 41/1995, de 10 de enero; ATC 155/1993, de 24 de mayo).

Así sucede en el presente caso, en el que la facultad que consideramos se realiza mediante meros actos de propuesta, a través de los que un grupo parlamentario insta a la Cámara para que haga suya una determinada iniciativa, en concreto la solicitud de un informe a un órgano que no forma parte o se integra en la estructura orgánica de la misma, con el designio final, propio, aunque no único, de todos los actos parlamentarios de dirección e impulso político y de control de la acción de Gobierno, de dar ocasión al Parlamento de ejercer sus atribuciones propias (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7). De otra parte, la iniciativa parlamentaria, de ser asumida por la Cámara, agota sus efectos en la adopción de las instrucciones, directrices o mandatos propuestos y en la respuesta o resultado en su caso obtenidos, sin perjuicio de la posibilidad de que éstos puedan instrumentalizarse para llevar a cabo un juicio o valoración sobre una concreta actividad o decisión política utilizando otros instrumentos de dirección o impulso político o de control de la acción de Gobierno.

4. Por lo que hace a la potestad de la Mesa del Parlamento Vasco de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, encuentra su cobertura legal en la genérica previsión del art. 23.4 y 5 del Reglamento, que le confiere las facultades de "calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos" y de "decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento". En consecuencia, la regla general en materia de calificación y admisión a trámite de documentos e iniciativas parlamentarios configura el juicio de calificación y admisibilidad de la Mesa de la Cámara como un control circunscrito a verificar que el acto, documento o escrito en cuestión cumple las condiciones reglamentarias en cada caso establecidas. Ahora bien, como este Tribunal ha declarado en relación con similares previsiones reglamentarias, ello no impide que en ocasiones la comprobación por la Mesa de la Cámara del cumplimiento de los requisitos reglamentarios precise del examen material del contenido del documento presentado (SSTC 95/19994, de 21 de marzo, FJ 4; 124/1995, de 18 de julio, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 5; y ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 3).

El mismo Reglamento, respecto a las proposiciones no de ley, delimita materialmente, como ya se ha indicado, su contenido, al diferenciarlas de otras iniciativas parlamentarias y disponer que mediante aquéllas ha de promoverse la deliberación en el Parlamento de un tema determinado (art. 159); establece los requisitos de legitimación y de forma para su presentación (art. 159 y 160); confiere a la Mesa de la Cámara su calificación, admisión y tramitación, debiendo verificar que en el escrito presentado se dan las condiciones establecidas en el artículo anterior, esto es, que han sido presentadas por un grupo parlamentario a fin de propiciar la deliberación al Parlamento sobre un tema determinado, correspondiéndole también decidir su tramitación ante el Pleno o la Comisión competente, en función de la importancia del tema objeto de la proposición (art. 160); y, finalmente, en relación con las proposiciones no de ley presentadas como urgentes, se atribuye a la Mesa la calificación y apreciación de la urgencia, rigiéndose su tramitación por las normas previstas en el Reglamento para las preguntas urgentes (art. 162).

En definitiva, de la regulación del Reglamento de la Cámara se colige que el papel que corresponde desempeñar a la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite respecto de las proposiciones no de ley no se ciñe a la verificación de los requisitos formales reglamentariamente establecidos, sino que se extiende también al examen del contenido material de la iniciativa en cuanto resulte determinante para llevar a cabo un juicio de calificación sobre la idoneidad y procedencia del procedimiento parlamentario elegido para sustanciar la iniciativa deducida y el correspondiente pronunciamiento sobre su admisión o no a trámite atendiendo al respeto o no de los límites o condiciones materiales que el Reglamento establece con carácter específico para las proposiciones no de ley.

5. En el presente caso, según se ha dejado constancia en los antecedentes de esta Sentencia, el Grupo Parlamentario Popular, mediante escrito suscrito por su portavoz, presentó a la Mesa de la Cámara en fecha 3 de noviembre de 2000 una proposición no de ley para su debate en el Pleno con carácter urgente sobre requerimiento de un informe al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en relación con la no presentación por el Gobierno Vasco del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2001. En dicha proposición se instaba al Parlamento Vasco, "al amparo del artículo 3.2 de la Ley 1/1988, de 2 [sic] de febrero, [a requerir] al

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas para que en el plazo más breve posible, y con carácter prioritario, remita a la Cámara un informe sobre la posibilidad legal o no de que el Gobierno Vasco no remita al Parlamento el proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, en su caso, los efectos legales de toda índole que supone la no presentación de dicho proyecto de ley de Presupuestos antes del 1 de noviembre de cada año". La Mesa de la Cámara, por Acuerdo de 7 de noviembre de 2000, admitió a trámite la proposición no de ley, calificando de urgente su tramitación, si bien contra este Acuerdo dos grupos parlamentarios formularon una solicitud de reconsideración, como consecuencia de la cual la Mesa acordó solicitar un informe a sus Servicios Jurídicos sobre la referida iniciativa parlamentaria, suspendiendo, entre tanto, su tramitación.

Los Servicios Jurídicos de la Cámara emitieron el informe solicitado, en el que, en síntesis, se señalaba que si bien el Gobierno Vasco había tomado la decisión de no presentar al Parlamento el Proyecto de Ley de presupuestos con anterioridad al 1 de noviembre, incumplimiento así una obligación legalmente impuesta (arts. 62 del Decreto Legislativo vasco 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de Euskadi; 6.4 del Decreto Legislativo vasco 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco), de tal decisión, sin embargo, sólo cabía derivar en el seno de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento responsabilidades políticas, que habían de sustanciarse en el marco de las relaciones institucionales entre ambos órganos. Por ello se concluía que solicitar un informe sobre la posibilidad legal o no de presentar el Proyecto de Ley de presupuestos parecía apuntar hacia la recuperación de alguna suerte de responsabilidad jurídica en un campo que está librado al juego de las responsabilidades políticas, y, en concreto, que el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, no era, por su especialización y el perfil de sus miembros, el órgano idóneo para abordar este tipo de cuestiones que pertenecen más al ámbito del Derecho constitucional que a la materia económico-financiera. No obstante, se indicaba también en el mencionado informe, en relación con el inciso final de la proposición no de ley presentada, que, dado que como consecuencia de la no presentación del Proyecto de Ley de presupuestos la prórroga presupuestaria se vuelve una expectativa más segura, cosa distinta sería si se solicitase al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas "que informase sobre los efectos legales de toda índole que en materia económico-financiera cabe derivar de una eventual prórroga presupuestaria".

La emisión del referido informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara motivó que el Grupo Parlamentario Popular, mediante escrito suscrito por su portavoz, reformulase su iniciativa, presentando a la Mesa en fecha 24 de noviembre de 2000 una nueva proposición no de ley para su debate en el Pleno con carácter urgente, en la que instaba al Parlamento, al amparo del art. 3.2 de la Ley 1/1988, de 2 de febrero (*sic*), que requiriese "al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas para que en el plazo más breve posible, y con carácter prioritario, remita a la Cámara un informe sobre los efectos legales de toda índole en las materias competencia del Tribunal que se derivan de la decisión del Gobierno de no remitir el Proyecto de Ley de Presupuestos en el plazo legal y en consecuencia de la entrada en vigor de la prórroga presupuestaria a partir del 1 de enero". La Mesa del Parlamento, en su sesión de 28 de noviembre de 2000, acordó no admitir a trámite la iniciativa parlamentaria y por posterior Acuerdo de 11 de diciembre de 2000 desestimó la solicitud de reconsideración presentada por el Grupo

Parlamentario Popular contra la decisión de inadmisión a trámite de la proposición no de ley.

6. El examen de los Acuerdos de la Mesa de la Cámara, de 28 de noviembre y 11 de diciembre de 2000, que son los actos parlamentarios impugnados mediante la presente demanda de amparo, hace necesario insistir, una vez más, en el deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 7; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 277/2002, de 14 de octubre, FJ 5; y ATC 188/1999, de 10 de mayo, FJ 5).

Pues bien, hemos de reconocer, en primer término, aunque ninguna queja formulan al respecto los demandantes de amparo, que en los Acuerdos impugnados no se recogen ni se explicitan las razones en las que el órgano intraparlamentario ha fundado su decisión de no admitir a trámite la proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular. En este sentido, hemos de señalar que la circunstancia de que en las actas de las sesiones de la Mesa de la Cámara, de 28 de noviembre y 11 de diciembre de 2000, se haga constar lacónicamente la opinión del Presidente y del Vicepresidente Primero, en el sentido de entender ajustada, el primero, o no ajustada, el segundo, la iniciativa parlamentaria al informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara, no elimina el defecto formal de motivación señalado, ya que se trata únicamente de la opinión de dos miembros de la Mesa de la Cámara, sin que conste en los Acuerdos impugnados las concretas y precisas razones en las que ésta fundó su decisión de inadmisión a trámite, ni en aquellas actas las opiniones o criterios de los otros miembros del órgano que participaron en la toma de la decisión. Con esta forma de actuación la Mesa del Parlamento no ha satisfecho, por tanto, la exigencia de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación que ha efectuado en este caso de las normas con las que ha contrastado la iniciativa, que se ha traducido en una limitación del ejercicio de un derecho o facultad, cual es la de que los grupos parlamentarios puedan formular proposiciones no de ley, que, como hemos dicho, se integra en el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos.

Sin embargo, tal defecto de motivación de los Acuerdos impugnados no ha impedido conocer a los recurrentes en amparo, según se deduce de las afirmaciones que efectúan en su demanda y permite constatar el examen de las actuaciones remitidas por la Cámara (especialmente, la lectura de la solicitud de reconsideración formulada por dos grupos parlamentarios al Acuerdo de admisión a trámite de la proposición no de ley inicialmente presentada y del informe emitido a petición de la Mesa por los Servicios Jurídicos de la Cámara), que la razón en la que se basó la inadmisión de su proposición no de ley no fue otra que la de denegarle sustento en la función de asesoramiento al Parlamento Vasco en materia económico-financiera que el art. 3.2 de la Ley vasca 1/1988, de 5 de febrero, atribuye al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, la cual ha de ejercer a requerimiento del Pleno del Parlamento Vasco. Por lo demás, ésta es precisamente la línea argumental esgrimida por el Letrado Mayor del Parlamento Vasco al oponerse a la estimación de la demanda de amparo, en cuanto entiende, de un lado, que en este caso la Mesa de la Cámara para decidir sobre la admisión o no a trámite de la proposición no de ley debía utilizar un canon normativo integrado no sólo por el Reglamento del Parlamento, sino también por la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, y, de otro, que dicha iniciativa parlamentaria no podía fundamentarse en la

función de asesoramiento que el art. 3.2 de la Ley autonómica encomienda al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

Ahora bien, la circunstancia de que pueda conocerse a partir del examen del expediente parlamentario la razón en la que se sustentó la decisión de inadmisión aquí recurrida, no es suficiente, por sí misma, para concluir si aquélla es o no conforme al derecho fundamental invocado por los recurrentes en amparo, pues este derecho exige también que tal decisión no entrañe el desconocimiento de la facultad que les corresponde, en cuanto integrantes de un grupo parlamentario, de presentar proposiciones no de ley, ni se manifieste desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 9; 107/2001, de 23 de abril, FJ 7; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 4; y 177/2002, de 15 de octubre, FJ 10).

7. Los demandantes de amparo y el Ministerio Fiscal entienden que la proposición no de ley reformulada e inadmitida a trámite por la Mesa de la Cámara se ajustaba de modo casi literal a los dictados del aludido informe de los Servicios Jurídicos. Mas desde la perspectiva constitucional que nos ocupa, lo relevante no es si se daba o no tal acomodación, sino si la decisión de inadmisión ha impedido o coartado el derecho de los recurrentes en amparo a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que configuran el estatuto del cargo representativo que ostentan.

El motivo en el que descansa la decisión de la Mesa de la Cámara, aún no expresado y del que ya se ha dejado constancia, estriba en que la proposición no de ley, y, más en concreto, la propuesta de mandato en ella recogida, no encontraba cobertura en la función que al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas confiere el art. 3.2 de su Ley de asesorar al Parlamento en materia económico-financiera a requerimiento del propio Pleno de la Cámara, utilizando, pues, como canon normativo en su función de calificación y admisión o no a trámite de la iniciativa parlamentaria no sólo el Reglamento parlamentario, sino también aquel precepto legal.

No cabe considerar que la decisión impugnada constituya un control de oportunidad sobre la iniciativa parlamentaria. Sin embargo, aun admitido esto, debe observarse que la decisión de inadmisión ha buscado apoyo en el art. 3.2 de la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Ello implica que la Mesa de la Cámara en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite de la proposición no de ley se ha excedido de las facultades y atribuciones que le confiere el Reglamento de la Cámara, de conformidad con las cuales debía de haberse limitado a verificar la regularidad de la iniciativa parlamentaria en los estrictos términos que establece el propio Reglamento, esto es, a comprobar si el procedimiento parlamentario puesto en marcha para sustanciar la iniciativa parlamentaria era el adecuado, así como si se cumplían los requisitos formales y materiales reglamentariamente exigidos, sin que, por lo demás, la iniciativa parlamentaria activada, salvo en los términos expresamente previstos por el Reglamento, resultase materialmente limitada por la legalidad aplicable. Al respecto, ha de tenerse presente que, como hemos tenido ocasión de declarar en un supuesto que presenta ciertas similitudes con el ahora considerado (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 5), denegar la admisión a trámite de la proposición no de ley con base en la posibilidad de que el mandato propuesto a la Cámara no encontrase cobertura legal en las funciones atribuidas al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas es de todo punto inadecuado para impedir el ejercicio del derecho constitucional de los demandantes. En primer lugar, la iniciativa entrañaba una mera propuesta a la Cámara, quien puede aceptarla o no e, incluso, modificar los términos de la misma; en segundo lugar, carecía de efectos jurídicos vinculantes en caso de ser aprobada en sus términos; y, por último y

principalmente, porque no le corresponde a la Mesa de la Cámara en el trámite de calificación y admisión a trámite la tarea de ponderar y valorar el ámbito legal de actuación del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, sin perjuicio del deber de éste de ejercer sus funciones con independencia y sometimiento pleno al ordenamiento jurídico (art. 4 de la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas).

Así pues, la causa implícita en el que se sustenta la decisión de inadmisión a trámite no encuentra cobertura legal en la facultad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite las proposiciones no de ley (arts. 23.4 y 5 y 160 Reglamento del Parlamento Vasco), por lo que ha de concluirse que, al no apreciarse, ni discutirse, en este caso que la iniciativa presentada incumpliera los requisitos reglamentariamente exigidos, los Acuerdos impugnados, al no haberla admitido a trámite, han cercenado arbitraria e indebidamente el derecho del Grupo Parlamentario proponente, y el de los Diputados que lo integran, a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere, hurtando, además, al Pleno del Parlamento la posibilidad de debatir y pronunciarse sobre la iniciativa propuesta.

En este sentido no puede dejar de resaltarse, como ya ha señalado este Tribunal en relación con las proposiciones de ley de origen parlamentario (STC 124/1995, de 30 de enero, FJ 3), cuyas consideraciones también resultan aplicables a las iniciativas parlamentarias de dirección e impulso político y de control de la acción de Gobierno, y, más concretamente, a las proposiciones no de ley, que éstas se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere.

8. A mayor abundamiento, ha de ser desestimado el alegato del Letrado Mayor del Parlamento Vasco, según el cual un mero examen liminar de la proposición no de ley permite apreciar que la misma no se acomoda a lo dispuesto en el art. 3.2 de la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Aun en la hipótesis, antes descartada, de que por tal motivo pudiera la Mesa de la Cámara inadmitir a trámite la iniciativa parlamentaria, lo cierto es que, cuanto menos, resulta bastante discutible tal afirmación, como se infiere de la lectura e interpretación sistemática de los preceptos concernidos de dicha Ley autonómica, que, tras delimitar el ámbito al que se extiende su control (art. 2), define las funciones del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, entre las que expresamente se menciona calificándola como propia, además de las consabidas funciones fiscalizadora y de enjuiciamiento de la responsabilidad contable (art. 3.1), la de asesorar al Parlamento Vasco en materia económico-financiera, a requerimiento del Pleno de la Cámara (art. 3.2). No podía descartarse en un examen liminar que la iniciativa parlamentaria no tuviera encaje en esta función de asesoramiento al Parlamento en materia económico-financiera. En este sentido, el propio Letrado Mayor del Parlamento Vasco admite la posibilidad de una interpretación de la aludida función,

conforme a la cual la proposición no de ley pudiera encontrar cobertura en el mencionado art. 3.2 de la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, lo que evidencia, aún más, la improcedencia de la decisión de inadmisión a trámite con base en un examen liminar de conformidad a Derecho de la iniciativa presentada. A lo que ha de añadirse, en el valor que se les pueda conferir como precedentes parlamentarios, y frente al carácter doméstico que el Letrado Mayor del Parlamento Vasco pretende atribuir a la función que al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas confiere el art. 3.2 de su Ley reguladora, que la Mesa de la Cámara en anteriores legislaturas había admitido a trámite, al menos, dos proposiciones no de ley, mediante las que se instaba al Pleno del Parlamento, al amparo del art. 3.2 de la Ley del Tribunal, a requerir al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas sendos informes económico-financieros sobre el Proyecto de Ley de creación de la Institución Financiera Pública Vasca (BOPV, núm. 114, de 30 de diciembre de 1993) y sobre el Proyecto de Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma (BOPV, núm. 133, de 27 de mayo de 1994).

9. Las precedentes consideraciones conducen necesariamente al otorgamiento del amparo solicitado, si bien es preciso, por último, delimitar el alcance de los efectos de esta Sentencia, ya que los Acuerdos impugnados fueron adoptados en una legislatura ya concluida, al haber sido disuelto el Parlamento Vasco como consecuencia del Decreto del Lehendakari 2/2001, de 19 de marzo, por el que se disuelve el Parlamento Vasco y se convocan elecciones. No cabe por ello adoptar medida alguna de restablecimiento en el disfrute del derecho vulnerado, dirigida a órganos de una legislatura fenecida y en relación con una iniciativa parlamentaria asimismo caducada. Lo cual no impide satisfacer, en lo que sea posible, la pretensión del grupo parlamentario demandante de amparo mediante la declaración de lesión de su derecho reconocido en el art. 23.2 CE y la nulidad de los Acuerdos impugnados (en este sentido, SSTC 107/2001, de 23 de abril, FJ 10; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 6; y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 11).

F A L L O

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

Ha decidido

Estimar la presente demanda de amparo y, en su virtud:

1º Declarar el derecho de los parlamentarios integrantes del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento Vasco a ejercer sus cargos públicos en los términos que dimanarían del art. 23.2 CE.

2º Anular el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 8 de noviembre de 2000, por el que se inadmitió a trámite la proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular sobre requerimiento al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en relación con la no presentación por el Gobierno Vasco del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2001, así como el Acuerdo de 11 de diciembre de 2000, por el que se desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el anterior Acuerdo.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veintisiete de febrero de dos mil tres.

