

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

647 *Pleno. Sentencia 212/2016, de 15 de diciembre de 2016. Recurso de amparo 1206-2013. Promovido por doña Mónica Oltra Jarque en relación con los acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas de inadmisión a trámite de una proposición no de ley. Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: inadmisión de una iniciativa parlamentaria carente de motivación suficiente (STC 44/2010).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1206-2013 promovido por doña Mónica Oltra Jarque, diputada y portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís de las Cortes Valencianas, representada por el procurador don José Antonio Sandín Fernández, contra el acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas adoptado en sesión de 6 de noviembre de 2012 por el que se acordó la inadmisión a trámite de una proposición no de ley (RE-36.482), así como frente al acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en la sesión celebrada el día 27 de noviembre de 2012, por el que se desestimó el recurso de reposición formulado ante la Mesa de la Cámara por la hoy demandante de amparo contra el citado acuerdo de 6 de noviembre de 2012. Han comparecido las Cortes Valencianas, a través de su representante. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El procurador de los Tribunales don José Antonio Sandín Fernández, en nombre y representación de doña Mónica Oltra Jarque, diputada y portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís de las Cortes Valencianas, interpuso demanda de amparo mediante escrito registrado en este Tribunal el día 1 de marzo de 2013, contra los acuerdos parlamentarios que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia y cuyo contenido se sintetiza a continuación:

a) El 23 de octubre de 2012 doña Mónica Oltra Jarque, diputada y portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís de las Cortes Valencianas formuló, al amparo de lo establecido en el art. 160 y ss. del Reglamento de las Cortes Valencianas, la siguiente proposición no de ley.

«El ejército israelí ha frenado un nuevo intento organizado por activistas pacíficos a través de la III “Flotilla de la Libertad” de romper el bloqueo marítimo al que Israel somete a la franja de Gaza.

El hecho de que el ejército israelí vulnere con total impunidad la normativa internacional para asaltar un barco que pacíficamente surca las aguas internacionales no puede dejarse sin respuesta.

Las Cortes Valencianas han de pronunciarse condenando el bloqueo marítimo al que se somete a la población palestina residente en Gaza, impidiendo la llegada de ayuda humanitaria y vetando la pesca de la población en sus propias aguas, siendo Gaza la única puerta al mar de Palestina.

A esta restricción hay que sumar el hecho de que el gobierno de Israel controla la entrada de alimentos a la franja de Gaza, permitiendo una entrada muy inferior a las necesidades de la población según sus propios cálculos, condenándolos a la malnutrición.

El silencio internacional ante las reiteradas vulneraciones tanto de los derechos humanos del pueblo palestino como de la normativa internacional, ha de ser roto mediante el apoyo unánime a la presente resolución parlamentaria.

Les Corts acuerdan:

Condenan el asalto a la II "Flotilla de la libertad" en la que iba un diputado del Congreso de los Diputados, que pretendía romper el bloqueo marítimo al pueblo palestino.

Condenan el bloqueo marítimo y económico al que Israel somete al pueblo de Gaza y a toda Palestina.

Reafirman su solidaridad con el pueblo palestino que lleva sufriendo casi 65 años de despojo, limpieza étnica, colonización, apartheid, y la ocupación militar más larga de la historia contemporánea.

Les Corts instan al Consell a trasladar a todas las instancias nacionales e internacionales competentes la condena a la vulneración del derecho internacional y la condena a la impunidad del ejército israelí al asaltar un barco en aguas internacionales.

Les Corts instan al Consell a que inste al gobierno del Estado a llevar a cabo las actuaciones necesarias para lograr que la ONU y la Unión Europea se pronuncien sobre este hecho, condenen el bloqueo marítimo y económico y obliguen al gobierno israelí a poner fin cuanto antes a ambos bloqueos.»

b) La Mesa de las Cortes Valencianas, mediante acuerdo 6 de noviembre de 2012, inadmitió a trámite dicha iniciativa parlamentaria razonando que «de acuerdo con lo previsto en el art. 161.2 y visto el acuerdo contrario de la Junta de Síndics, no se admite a trámite toda vez que se trata de un asunto que no afecta al interés directo de los ciudadanos y las ciudadanas de la Comunidad Valenciana».

El contenido del art. 161 del Reglamento de las Cortes Valencianas, es el siguiente:

«Art. 161.1. Las proposiciones no de ley deberán presentarse por escrito a la Mesa de Les Corts que, oída la Junta de Síndics, decidirá sobre su admisibilidad; ordenará, en su caso, la publicación y acordará la tramitación ante la comisión competente o ante el Pleno, en función de que se trate de iniciativas de tramitación ordinaria o iniciativas de tramitación especial de urgencia.

2. Cuando las proposiciones no de ley se refieran a cuestiones que, no siendo competencia de la Generalitat, afecten al interés directo de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunitat Valenciana, la Mesa solicitará el acuerdo de la Junta de Síndics antes de acordar su admisión a trámite.»

c) La hoy demandante de amparo, en desacuerdo con la referida decisión de la Mesa, elevó ante el citado órgano un recurso de reposición que fue desestimado mediante Acuerdo de 27 de noviembre de 2012, en el que se señala, entre otros extremos, que lo lógico es que «las actuaciones de un ejército extranjero tengan tratamiento en el Parlamento de la Nación y no en el de una Comunidad Autónoma y eso mismo parece ser también cuando se pretende instar a la ONU y a la Unión Europea a pronunciarse sobre un bloqueo marítimo y económico del Gobierno de Israel». Asimismo, en dicha resolución se apela a lo dispuesto en el art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas indicando que, «al no existir acuerdo favorable de la Junta de Síndics ... no se puede acceder a lo solicitado por GP Compromís». Más claramente todavía, se señala que la Mesa de las Corts se limitó «a trasladar aquel acuerdo de la Junta de Síndics».

El principal argumento de la Mesa en su resolución de denegación del recurso de reposición se encuentra en el punto II, en el que se afirma que «conocido el criterio de la

Junta, la Mesa no tiene ninguna posibilidad de ignorarlo, porque en este caso sí que incurriría en un incumplimiento de la norma reglamentaria, admitiendo a trámite una iniciativa que no cuenta, como exige el art. 161.2 RC, con el acuerdo favorable de la Junta de Síndics, acuerdo que no se produjo».

2. La demanda se interpone al amparo del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y en la misma se solicita la declaración de nulidad de los acuerdos de la Mesa citados anteriormente. Entiende la parte demandante que se ha vulnerado el art. 23 CE en sus dos apartados, toda vez que «la Mesa con su veto se aparta de su función de control de la regularidad legal de la iniciativa, para utilizar el órgano como un instrumento de veto político coartando el debate de lo que no le interesa al grupo mayoritario, escudándose en un desplazamiento de su competencia a la Junta de Portavoces, órgano político, cuando ni es eso lo que dice el reglamento de la cámara, ni esa interpretación es constitucionalmente viable, ni es esa la justificación que se da en la primera denegación de tramitación de la iniciativa. Sería como delegar en la Junta de Portavoces el debate que necesariamente ha de producirse en los órganos deliberativos de la cámara, impidiendo el debate y el juicio que consecuentemente se pudiera hacer la opinión pública al respecto». Asimismo, se aduce que no consta ninguna motivación sustantiva que justifique la inadmisión de la iniciativa.

Por ello la recurrente considera que la negativa a tramitar la iniciativa presentada supone «una vulneración de los derechos contenidos en el artículo 23 de la Constitución Española», pues los Acuerdos recurridos afectan al núcleo esencial del ius in officium de los representantes parlamentarios toda vez que se refieren a «la posibilidad de formular iniciativas ante los órganos de la Cámara de representación y que éstas se debatan y sometan a votación, máxime tratándose de una proposición no de ley, instrumento de iniciativa parlamentaria por excelencia». Para apoyar esta alegación, la parte recurrente razona que la Mesa vulnera lo previsto en los arts. 160 y 162 del Reglamento de las Cortes Valencianas pues, a su juicio, la única interpretación posible de tales preceptos es «considerar que la solicitud del acuerdo a la Junta con carácter previo al acuerdo de admisión es una formalidad. No encajando en nuestra vigente Constitución que el órgano político que es la Junta de Portavoces tenga la potestad de impedir la tramitación de iniciativas parlamentarias bajo un criterio político. En caso contrario lo que queda es el capricho o la arbitrariedad de quien utiliza su mayoría, bien en la Mesa, bien en la Junta de Portavoces, para imponer su voluntad», añadiendo que, de no interpretarse así estos preceptos, se impide el debate en comisión parlamentaria o en Pleno y, en consecuencia, se limita el derecho de participación de las minorías.

Con cita de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 203/2001, 40/2003, 74/2009 y 44/2010), la parte demandante afirma que la Mesa se extralimitó en sus facultades de calificación y admisión a trámite, facultades que debe ceñirse al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos y no debe suponer la adopción de decisiones políticas que sólo al Pleno o a las comisiones parlamentarias corresponde, lo que supone la obstaculización de «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» (STC 44/2010, de 26 de julio, FJ 5).

Por último, en la demanda también se denuncia, invocando exclusivamente el art. 23 CE, que «la situación que padecen los diputados y diputada del Grupo Parlamentario Compromís no la padecen los diputados y diputadas del Grupo Popular ni del Grupo de Esquerra Unida, pues a estos grupos la cámara no les rechaza sus iniciativas legislativas de contenido similar al presentado por el grupo Compromís cuya tramitación ha sido denegada», denuncia que entienden acreditada mediante la aportación de copias simples del «Boletín Oficial de las Cortes» de fechas 28 de septiembre de 2010 y 19 de octubre de 2012 acreditativas de la tramitación de sendas proposiciones no de ley, a instancias del grupo Popular y del grupo Esquerra Unida, relativas a doña Sakineh Mohammadi Ashtiani, condenada a ser lapidada en Irán, y a la campaña internacional Flotilla por la Libertad de 2012, aclarando que solamente esta última corresponde a la misma legislatura que la proposición no de ley

objeto del recurso de amparo. De la demanda se desprende claramente que esta última queja queda subsumida en el derecho garantizado en el art. 23 CE, que es el único precepto constitucional que se invoca, teniendo en cuenta la doctrina reiterada de este Tribunal según la cual el art. 23.2 CE también garantiza el derecho a la igualdad en el ejercicio de las funciones y cargos públicos.

3. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 30 de noviembre de 2015, acordó admitir a trámite la demanda de amparo, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina [STC 155/2009, FJ 2 b)]. Asimismo, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, acordó requerir al Excmo. Sr. Presidente de las Cortes Valencianas la remisión del testimonio de las actuaciones, acompañándose copia de la demanda a los efectos de su personación en el presente proceso.

4. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 4 de enero de 2016, acordó tener por personado y parte al Letrado Mayor de las Cortes Valencianas y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC.

5. El Letrado Mayor de las Cortes Valencianas, mediante escrito registrado el 8 febrero de 2016, formuló sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de amparo y afirmando que los acuerdos impugnados de la Mesa de las Cortes Valencianas no vulneran el art. 23 CE y fueron adoptados en cumplimiento de lo establecido en el Reglamento de las Cortes y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

El Letrado Mayor pone de manifiesto que la actuación de la Mesa reunida en fecha 27 de noviembre de 2012 se ajustó a la interpretación literal que se hacía del art. 161.2 del Reglamento de la Cámara en la anterior legislatura, según la cual no era posible la admisión a trámite de las proposiciones no de ley sin el acuerdo de la Junta de Portavoces, pero explica que tal criterio ha cambiado en la actual legislatura como consecuencia de diversas Sentencias del Tribunal Constitucional que anularon acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas y en las que se dictó doctrina sosteniendo que corresponde a la Mesa la calificación de los escritos, pese a la dicción literal del art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas (SSTC 44/2010, 29/2011 y 158/2014).

Así, continúa el representante de las Cortes Valencianas, como consecuencia de dichos pronunciamientos, la Mesa solicitó un informe a los Servicios Jurídicos, del que tuvo conocimiento en su reunión del 20 de enero de 2015, fecha a partir de la cual se cambió de criterio interpretativo, actuando la Mesa de conformidad con el criterio manifestado por el Tribunal Constitucional, en el sentido de que la intervención de la Junta de Síndics no exime a la Mesa de la competencia exclusiva que ésta tiene atribuida en lo que se refiere a la admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias y, por tanto, el acuerdo de la Mesa ha de estar motivado de forma suficiente, concluyendo que es «criterio unánime de la Cámara proceder a la modificación del art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas».

6. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 11 de febrero de 2016, en el que interesa se dicte sentencia estimando el recurso de amparo y se declare vulnerado el derecho fundamental de la demandante de amparo a ejercer sus funciones representativas de acuerdo con lo garantizado en el art. 23.2 CE.

Tras exponer detalladamente los antecedentes de los que trae causa el recurso, así como los principales argumentos esgrimidos por la recurrente, el Fiscal reproduce los preceptos del Reglamento de las Cortes Valencianas relativos a la materia y sintetiza la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional en aquellos casos en los que, como el presente, se recurrieron acuerdos de la Mesa del Parlamento de Valencia que inadmitieron a trámite proposiciones no de ley presentadas al amparo del art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas. El Fiscal llega a la conclusión de que el razonamiento que ha de

emplear el Tribunal Constitucional para resolver el presente recurso de amparo ha de ser semejante al vertido en la STC 29/2011, de 14 de marzo, de la que se desprende, en primer lugar, que la admisión a trámite es función que corresponde estrictamente a la Mesa de la Cámara, de conformidad con las facultades de calificación y admisión de los escritos de índole parlamentaria que le atribuye la norma reglamentaria (art. 34.1.6 del Reglamento de las Cortes Valencianas), y, en segundo término, que la Mesa de la Cámara, al decidir sobre la admisión de la iniciativa, no puede en ningún caso desconocer que tal iniciativa es manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que la formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado es causa de lesión del derecho fundamental del diputado a desarrollar sus funciones parlamentarias sin impedimentos ilegítimos.

En consecuencia, el Fiscal sostiene que aunque formalmente la Mesa inadmitió la proposición no de ley sobre la base de que se trataba de un asunto que no afectaba al interés directo de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana, en realidad lo que estaba haciendo era dar valor absoluto al criterio de la Junta de Síndicos, como se pondría de manifiesto con mayor claridad cuando la Mesa procedió a resolver el recurso de reposición, motivación ésta que, a juicio del Ministerio Fiscal, no puede ser considerada suficiente, pues supondría someter a razones de oportunidad política el ejercicio de facultades otorgadas por el Reglamento de la Cámara a los parlamentarios y los grupos en que se integran y que forman parte del derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE. Resulta, por tanto, que en la medida en que no consta ningún motivo de fondo que justifique la inadmisión de la iniciativa, las resoluciones de la Mesa constituyen una limitación ilegítima al ejercicio de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos y, en consecuencia, del derecho a ejercer la función parlamentaria (art. 23.2 CE) y del derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

Además, concluye el fiscal, como se indica en la demanda, que en otros casos, iniciativas similares a la que ahora se considera, presentadas por otros grupos parlamentarios, sí fueron admitidas a trámite, sin que constara razón alguna que justificara tal disparidad de criterio, y ello, a pesar de que el art. 23.2 CE no sólo reclama la observancia de los requisitos legales sino también la observancia de las condiciones de igualdad.

7. Por providencia de 1 de marzo de 2016, el Pleno acordó, a propuesta de la Sala Primera y de conformidad con el art. 10.1 n) LOTC, recabar para sí el conocimiento de este recurso de amparo.

8. Por providencia de 13 de diciembre de 2016, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes, la cuestión suscitada en el presente recurso de amparo se centra en determinar si los acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia y mediante los que se inadmitió a trámite una proposición no de ley presentada por la portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís en las Cortes Valencianas, vulneran el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos regulado en el art. 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, previsto en el artículo 23.1 CE.

La parte recurrente alega que la Mesa se aparta de su función de control de la regularidad legal de la iniciativa parlamentaria y asume una función política que no le corresponde, restringiendo el debate en comisión o en pleno y escudándose en un desplazamiento de su competencia a la junta de portavoces. Asimismo, aduce que no consta ninguna motivación sustantiva que justifique la inadmisión de la iniciativa y que se vulnera el derecho a la igualdad entre los grupos parlamentarios que se desprende del art. 23 CE, pues en otros supuestos similares las iniciativas parlamentarias sí han resultado admitidas.

El Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso de amparo en los términos que han quedado expresados en los antecedentes de la presente Sentencia.

El Letrado Mayor de las Cortes Valencianas solicita la desestimación del recurso de amparo, pues entiende que la Mesa ejerció legítimamente sus facultades y aplicó correctamente las normas del Reglamento de las Cortes Valencianas que regulan la tramitación de las proposiciones no de ley, por lo que, a su juicio, no cabe imputar a la actuación de la Mesa la pretendida lesión de los derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE.

2. Aunque ninguna de las partes que comparecen en este proceso de amparo ha puesto en duda la especial trascendencia constitucional de este recurso, que es requisito para su admisión de conformidad con los arts. 49.1 y 50.1 b) LOTC y, por consiguiente, requisito de orden público procesal (STC 113/2012, de 24 de mayo, FJ 2 y las allí citadas), lo cierto es que exigencias de certeza y buena administración de justicia (STEDH de 20 de enero de 2015, asunto Arribas Antón c. España, apartado 46), obligan a hacer explícito el cumplimiento de ese requisito para conocer los criterios empleados al efecto por el Tribunal Constitucional.

En el presente caso, este Tribunal decidió admitir a trámite la demanda de amparo, por providencia de 30 de noviembre de 2015, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto al dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina [STC 155/2009, FJ 2 b)], a lo que habría que añadir, como se desprende de la STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2, que los amparos parlamentarios, ex art. 42 LOTC, tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, como es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados, lo que sitúa a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este Tribunal (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra, lo que no significa que estos factores relevantes para decidir la admisión del recurso deban trasladarse al núcleo de la decisión sobre el fondo del recurso, como ya tuvo ocasión de aclarar este Tribunal en las SSTC 9/2015, de 2 de febrero, FJ 3, y 242/2015, de 30 de noviembre, FJ 2, entre otras.

3. Entrando ya en el análisis del fondo de la demanda de amparo, la resolución del presente recurso requiere, en primer lugar, traer a colación la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales invocados para, en segundo término, ponerla en conexión con el contenido y finalidad de los acuerdos impugnados.

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; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2, y 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, entre otras). Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo se presenta 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, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, FJ 2, y 1/2015, FJ 3, entre otras muchas).

En una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983 y 10/1983, este Tribunal ha establecido una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (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 CE, 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; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2, y 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, entre otras muchas).

b) 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 que corresponde establecer a los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios que, 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. En concreto, podrán reclamarlos ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica (SSTC 161/1988, FJ 7; 38/1999, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 2; 177/2002, FJ 3; 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2, y 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, entre otras muchas).

En este sentido, este Tribunal ha venido reiterando 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, 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 estos a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2; 1/2015, FJ 3, y 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3, entre otras muchas).

c) Por último, y en relación con el tipo de iniciativa parlamentaria que se inadmite en el caso que nos ocupa, es doctrina consolidada de este Tribunal que las proposiciones no de ley «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» (SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7, 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3, y 158/2014, FJ 4). Queda, pues, de manifiesto la relevancia de este tipo de mecanismos de impulso y control político a los efectos del art. 23.2 CE, estando ante una facultad parlamentaria que forma parte del núcleo de la función representativa del diputado.

4. Expuesto lo anterior, debemos comenzar señalando que la cuestión que ha de someterse a consideración no es nueva en términos materiales, ni tampoco en razón de su procedencia. El Tribunal Constitucional ha tenido la ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre supuestos similares acontecidos en la Cámara valenciana e, incluso, en recursos presentados por la misma demandante (así, por ejemplo, en las SSTC 44/2010, de 26 de julio, 29/2011, de 14 de marzo, y 158/2014, de 6 de octubre). Precisamente por ello, este Tribunal considera necesario aclarar y precisar la doctrina dictada en dichas resoluciones, avocando el presente recurso de amparo al Pleno del Tribunal [art. 10.1 n) LOTC], en virtud de lo establecido en el art. 13 LOTC, toda vez que este nuevo recurso de amparo pone de manifiesto que los términos del art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas conducen reiteradamente a la Mesa de la Cortes Valencianas a inadmitir, sin suficiente motivación y escudándose en un previo acuerdo desfavorable de la Junta de Portavoces, determinadas proposiciones no de ley que se refieren a cuestiones que, no siendo competencia de la Generalitat, afectan al interés directo de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Valenciana.

Así, en la STC 29/2011, de 14 de marzo, este Tribunal estimó el recurso de amparo interpuesto contra el acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas que inadmitió a trámite dos proposiciones no de ley en aplicación del art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas. En este caso la Mesa justificó su decisión de no tramitar las iniciativas argumentando «que la Junta de Síndics se opone a dicha tramitación» y, una vez elevado recurso de reposición, la Mesa ni siquiera entró a resolver el fondo de la queja, sino que se limitó a señalar que su función se reduce a trasladar a la Junta de Síndics las dos proposiciones no de ley planteadas y que, una vez conocido el criterio contrario a su tramitación, a ponerlo en conocimiento de la recurrente, argumento que consideró suficiente para oponerse a la tramitación del recurso de reposición.

En dicha Sentencia el Tribunal Constitucional recuerda que «la admisión a trámite es función que corresponde estrictamente a la Mesa de la Cámara, de conformidad con las facultades de calificación y admisión de los escritos de índole parlamentaria que le atribuye el propio Reglamento (art. 34.1.6, del Reglamento de las Cortes Valencianas) ... con independencia de que, en supuestos como el presente, haya de recabar previamente el acuerdo de la Junta de Síndics». En consecuencia, este Tribunal advierte que la inadmisión de un recurso de reposición por parte de la Mesa, escudándose en que el acuerdo desfavorable a la admisión y tramitación de la proposición no de ley proviene de la Junta de Síndics, no puede considerarse «motivación suficiente o adecuada que permita conocer las razones del [acuerdo de la Mesa], teniendo en cuenta que ha obstaculizado el ejercicio de una facultad –la de formular proposiciones no de ley–, reconocida a los grupos parlamentarios y que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, se encuentra integrada en el estatus de los representantes políticos (SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 3; 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3, y 44/2010, de 26 de julio, FJ 5, entre otras)» (STC 29/2011, FJ 4).

En el mismo sentido, en la STC 158/2014, de 6 de octubre, el Tribunal consideró insuficientemente motivada la inadmisión por la Mesa de una proposición no de ley de las previstas en el art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas toda vez que los términos del acuerdo de inadmisión no permitían identificar cuál era el órgano que asumía dicha decisión (la Mesa o la Junta de Síndics) pues, dada la sucinta motivación de la Mesa: «no es posible conocer realmente a quién se imputa dicha argumentación» (FJ 4). Por otra parte, en la resolución recaída en reposición, la Mesa se limitó a manifestar que no podía admitir la proposición no de ley al no existir parecer favorable de la Junta de Síndics de la Cámara. Ello lleva a este Tribunal a afirmar, una vez más, que: «la admisión a trámite es función que corresponde estrictamente a la Mesa de la Cámara, de conformidad con las facultades de calificación y admisión de los escritos de índole parlamentaria que le atribuye el propio Reglamento (art. 34.1.6 del Reglamento de las Cortes Valencianas)» (FJ 4) y ello, «con independencia de que haya de recabar previamente el acuerdo de la Junta de Síndics», concluyendo, en el mismo fundamento jurídico y citando la STC 44/2010, de 26 de julio, FJ 5, que con esta forma de actuación, la Mesa de las Cortes Valencianas no ha satisfecho «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 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».

La doctrina anteriormente reproducida es aplicable al caso que nos ocupa en el presente recurso de amparo, toda vez que, a la vista del acuerdo de la Junta de Síndics, la Mesa de la Cámara dispuso la inadmisión de la proposición no de ley esgrimiendo el mismo motivo que la Junta, por lo que, dada la sucinta motivación del acuerdo de inadmisión de 6 de noviembre de 2012, no es posible conocer qué órgano asume realmente dicha decisión. Asimismo, de la resolución recaída en reposición, con fecha de 27 de noviembre de 2012, se desprende claramente, como se ha reproducido literalmente en los antecedentes de esta Sentencia, que la Mesa entiende que no puede admitir la proposición no de ley al no existir parecer favorable de la Junta de Síndics. La ausencia de motivación suficiente es especialmente relevante en este supuesto pues, como se ha expuesto, existen varias Sentencias de este Tribunal insistiendo en que corresponde a la Mesa decidir y motivar de forma suficiente y adecuada la inadmisión de las proposiciones no de ley. Esta repetida actuación de la Mesa de las Cortes Valencianas obliga a aclarar la doctrina constitucional, con la finalidad de precisar cuál es el papel de la Junta de Portavoces en la tramitación de las proposiciones no de ley a las que se refiere el art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

5. Se debe comenzar recordando que, cuando se reclama la tutela de derechos o facultades que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria frente a posibles vulneraciones de los órganos de la Cámara correspondiente, este Tribunal debe ser especialmente cuidadoso en la identificación, primero, de la base normativa del derecho alegado –toda vez que estamos ante un derecho fundamental de configuración legal, como se ha expuesto en el fundamento jurídico tercero–, y, segundo, en la identificación de la regulación reglamentaria de las facultades del órgano de la Cámara al que se imputa la vulneración.

Así, el art. 160.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas reconoce que «los grupos parlamentarios o un diputado o diputada con la firma de otros cuatro podrán presentar proposiciones no de ley a través de las que formulen propuestas de resolución a la cámara». Por su parte, el art. 161 del Reglamento de las Cortes Valencianas concreta el ejercicio de esta iniciativa parlamentaria en los siguientes términos:

«1. Las proposiciones no de ley deberán presentarse por escrito a la Mesa de Les Corts que, oída la Junta de Síndics, decidirá sobre su admisibilidad; ordenará, en su caso, la publicación y acordará la tramitación ante la comisión competente o ante el Pleno, en función de que se trate de iniciativas de tramitación ordinaria o iniciativas de tramitación especial de urgencia.

2. Cuando las proposiciones no de ley se refieran a cuestiones que, no siendo competencia de la Generalitat, afecten al interés directo de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunitat Valenciana, la Mesa solicitará el acuerdo de la Junta de Síndics antes de acordar su admisión a trámite.»

De los preceptos reproducidos, se desprende que el Reglamento de la Cámara reconoce a los diputados la posibilidad de presentar proposiciones no de ley sobre materias que no sean competencia de la Generalitat, condicionando su admisión a trámite por parte de la Mesa al cumplimiento de dos requisitos específicos: i) uno de carácter material: «que sean cuestiones que afecten al interés directo de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad», y ii) otro formal: «la Mesa solicitará el acuerdo de la Junta de Síndics antes de acordar su admisión a trámite». De todos modos, la facultad de tramitación y admisión de la iniciativa parlamentaria que nos ocupa corresponde exclusivamente a la Mesa, tal y como se desprende inequívocamente del Reglamento de las Cortes Valencianas que atribuye a la Mesa, como órgano rector de la Cámara (art. 30.1

del Reglamento de las Cortes Valencianas), la función de calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos (art. 34.1.6 del Reglamento de las Cortes Valencianas). Esta concreta facultad es susceptible de recurso de reposición en los términos previstos en el art. 34.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, recurso que, sin embargo, no cabe frente a los actos de la Junta de Síndics, ni siquiera frente a todos los actos de la Mesa, tal y como se desprende del Reglamento de la Cámara.

Pues bien, la función de la Mesa de calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como la de declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos, es de naturaleza técnica, en aras de la eficacia del trabajo parlamentario, y consiste en verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa (STC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3), esto es, en examinar si se cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria, función que puede extenderse a aspectos materiales cuando así lo prevean expresamente las correspondientes normas [SSTC 40/2003, de 25 de febrero, FJ 2, y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a)]. En consecuencia «la Mesa debe cuidarse de no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada mediante el recurso a la iniciativa legislativa (STC 124/1995). Si no fuese así, la Mesa dejaría de obrar como un órgano de gobierno de la Cámara ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica de la iniciativa, para mutarse en un órgano netamente político, impidiendo, además, que las iniciativas promovidas por las minorías parlamentarias se sometiesen al debate público en la Cámara. Lo que colocaría a estos representantes en una posición de inferioridad y desigualdad lesiva del art. 23.2 CE (STC 118/1995)» (STC 38/1999, FJ 3).

Cuestión distinta es el papel que el art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas otorga al acuerdo de la Junta de Síndics y que, en atención a la lógica del sistema democrático parlamentario y a la naturaleza política de dicho órgano, no puede ser vinculante para la Mesa, porque ello implicaría despojar al órgano rector de las atribuciones técnicas de calificación y admisión a trámite que le otorga el Reglamento y, correlativamente, otorgar a la Junta de Síndics, órgano de naturaleza política (que adopta sus decisiones atendiendo a criterios de oportunidad y no ha de motivar sus acuerdos) la facultad de decidir la admisión a trámite de una iniciativa parlamentaria que forma parte del núcleo de la función representativa de los diputados. Esta es la única interpretación constitucional posible del art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas pues, caso contrario, la mayoría parlamentaria (representada en la Junta de Síndics), decidiría, «a limine» y por motivos de oportunidad política, la admisión a trámite de este tipo de iniciativas parlamentarias, con un claro límite para el ejercicio del derecho por parte de las minorías, que verían restringido su derecho a poner en marcha instrumentos para el impulso político y para forzar el debate que ha de producirse en los órganos deliberativos de la Cámara, impidiendo, asimismo, la publicidad y el juicio de la opinión pública, toda vez que las sesiones del Pleno y de las comisiones son públicas, salvo los supuestos excepcionales previstos en el Reglamento, y a ellas podrán asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, levantándose acta de las mismas y quedando todas las intervenciones y acuerdos adoptados reproducidos en el «Diario de Sesiones».

En consecuencia, la intervención de la Junta de Síndics en el proceso de admisión a trámite de las proposiciones no de ley a las que se refiere el art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas ha de entenderse en los mismos términos que para el resto de proposiciones no de ley (art. 161.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas), esto es, ha de ser oída, pero su decisión no vincula a la Mesa, que es el órgano de control de la regularidad reglamentaria en la tramitación de las iniciativas parlamentarias y que cumple «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» (STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4). Sólo en este sentido puede interpretarse el requisito formal de admisibilidad previsto en el art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas consistente en que «la Mesa solicitará el acuerdo de la Junta de Síndics antes de acordar su admisión a trámite», única interpretación posible teniendo en cuenta la naturaleza de las proposiciones no de ley, como vía adecuada para forzar el debate político

y obligar a que los distintos grupos parlamentarios tengan que tomar expreso partido sobre la oportunidad de que la misma prospere.

Por todo ello, la Mesa de la Cámara, al decidir sobre la admisión de la iniciativa, no podrá en ningún caso desconocer que es manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que la formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado de forma suficiente causará lesión del derecho fundamental del diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos, reconocido en el art. 23.2 CE (SSTC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3, y 208/2003, FJ 4).

6. A la vista de lo expuesto, ha de concluirse que la inadmisión a trámite de la proposición no de ley objeto de este recurso de amparo carece de motivación suficiente conforme a las exigencias de nuestra doctrina, sin que esta deficiencia haya sido subsanada con ocasión de resolver el recurso de reposición. Con esta forma de actuación, la Mesa de las Cortes Valencianas no ha satisfecho la exigencia de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas con las que ha contrastado la iniciativa, lo que se ha traducido en una limitación del ejercicio del derecho a formular proposiciones no de ley de la recurrente que, como hemos dicho, se integra en el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos.

En consecuencia, ha de declararse vulnerado el derecho fundamental de la Diputada recurrente garantizado por el art. 23.2 CE, en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE.

7. Debe precisarse el alcance del otorgamiento del amparo solicitado, toda vez que al dictarse éste nos encontramos con que la adopción de los acuerdos impugnados tuvo lugar en una legislatura ya finalizada. Por ello (al igual que hemos hecho y explicado en las SSTC 107/2001, de 23 de abril, FJ 10; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 6; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 11; 90/2005, de 18 de abril, FJ 8; 141/2007, de 18 de junio, FJ 6, y 33/2010, de 19 de julio, FJ 6), no cabe adoptar en el fallo de nuestra Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado por la Mesa de las Cortes Valencianas, de suerte que la pretensión de los demandantes de amparo ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho recogido en el art. 23.2 CE y la declaración de la nulidad de los acuerdos que, en primera instancia, impidieron su ejercicio (STC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 5).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Mónica Oltra Jarque y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE).

2.º Restablecer a la recurrente en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad del acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas de 6 de noviembre de 2012, que dispuso la inadmisión de la proposición no de ley RE 36.482, y del acuerdo de 27 de noviembre de 2012, desestimatorio de la reconsideración.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.