

Francisco J. Gutiérrez Rodríguez  
UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

# EL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBATE PARLAMENTARIO

## SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 LOS CONTENIDOS DEL ARTÍCULO 23.2 CE.
- 3 LA DELIMITACIÓN DEL DERECHO.
- 4 EL MARCO TEÓRICO DE LAS FUNCIONES DE LAS MESAS EN RELACIÓN CON LAS INICIATIVAS.
- 5 LAS REGULACIONES REGLAMENTARIAS DE LAS FACULTADES DE CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN A TRÁMITE.
- 6 CONCLUSIONES.

## 1 INTRODUCCIÓN

En la práctica, el papel de los Parlamentos en los sistemas políticos contemporáneos ha quedado reducido fundamentalmente al de actuar como foro institucional de debate en el que se escenifica, de una manera ordenada, la contienda política entre mayoría y oposición<sup>1</sup>. Esto hace que sea preciso conjugar de manera adecuada algunos elementos que pueden resultar contrapuestos: en primer lugar, la libertad democrática en los contenidos del debate, como exigencia propia de la teoría de la democracia; en segundo lugar, la regulación y la ordenación del debate, como mejor garantía para su celebración, que viene realizada por el derecho parlamentario; y, por último la participación política que, en nuestro ordenamiento al menos, es considerada un derecho fundamental de los ciudadanos, bien sea directamente o a través de sus representantes.

La dificultad para la conjugación de estos elementos se ve aumentada, en un análisis politológico, por la resonancia mediática —y consecuentemente social— que

1 ALESSANDRO PIZZORUSSO, "Recientes tendencias del parlamentarismo", en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 39, 1994, págs. 105-126; JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR, *Minoría y oposición en el parlamentarismo: una aproximación comparativa*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991; ISIDRE MOLAS, "La oposición en el parlamentarismo mayoritario", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 2, 1989, págs. 47-65.

proporciona el debate parlamentario, lo que hace que quienes tienen el poder de determinar la *agenda política*<sup>2</sup> traten en la medida de lo posible de controlarla y quienes no lo tienen intenten introducir cuestiones que puedan resultar especialmente incómodas para el Gobierno de turno. La tentación de unos y de otros de impedir el debate o de forzarlo lleva en ocasiones a duros enfrentamientos en el órgano que abre o cierra la puerta a la tramitación de las iniciativas, la Mesa de la Cámara, que se convierte de esta manera en juez —y parte— de lo que puede o no puede debatirse en un determinado momento en sede parlamentaria.

Ciertamente, las decisiones de la Mesa han de venir siempre revestidas de forma jurídica, en la medida en que no suponen sino la aplicación del derecho parlamentario. Sin embargo, la composición política del órgano hace que en ocasiones pese más el interés de partido que la fundamentación técnica, lo que puede derivar, no ya en una mera infracción del Reglamento, sino en una vulneración de derechos fundamentales. Este posible choque entre decisiones de las Mesas y derechos fundamentales ya fue previsto por el legislador en la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, al contemplar en su artículo 42 la posibilidad de interponer recurso de amparo contra los actos sin valor de ley de las Cámaras parlamentarias, por lo que la resolución final de tales controversias acaba siendo ofrecida *ad casum* por el Alto Tribunal. No obstante, la conocida saturación de este órgano provoca que lo haga de una manera absolutamente extemporánea —cuando la legislatura ya ha concluido y en consecuencia resulta imposible tramitar la iniciativa—, lo que redundará en definitiva en una mayor libertad de las Mesas de los Parlamentos para decidir en caso de duda a favor de la mayoría política dominante y en una menor protección de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Debemos tratar de encontrar, por tanto, el adecuado equilibrio entre los elementos que mencionábamos al principio, pero para ello, a diferencia de lo que hacen tradicionalmente los estudios de derecho parlamentario, entendemos que el punto de partida ha de ser el artículo 23 de la Constitución española, en lugar del artículo correspondiente a las facultades de las Mesas en sus respectivos reglamentos. Es a la luz de cómo se interprete el alcance de dicho artículo como deben abordarse las facultades las Mesas y no a la inversa, pues de lo contrario estaríamos anteponiendo

2 ANTONIO PORRAS NADALES, "Rendimiento institucional y eficacia parlamentaria", en la obra de Francesc Pau i Vall (coord.) *El Parlamento del siglo XXI*, Tecnos, Madrid, 2002, pág. 193.

el ejercicio del poder al ejercicio de los derechos fundamentales. Así pues, lo que persigue básicamente este trabajo es situar en sus justos términos la capacidad de "filtrado" de las Mesas, reduciendo tanto cuanto sea posible su discrecionalidad política y garantizando el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y el libre debate democrático.

## 2 LOS CONTENIDOS DEL ART. 23.2 CE

El apartado segundo artículo 23 CE ha sido entendido por el Tribunal Constitucional no sólo como un derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos representativos, sino también como un derecho a ejercer, en condiciones de igualdad, el cargo público representativo al que se ha accedido como consecuencia de un proceso electoral democrático<sup>3</sup>. De este modo, para el Tribunal Constitucional lo que el artículo 23.2 CE viene a establecer no es sólo un derecho de sufragio pasivo, es decir, a presentarse a unas elecciones, sino un derecho a actuar como representante de los ciudadanos cuando se ha sido elegido por éstos. Esto supone, en definitiva, reconocer la existencia de dos vertientes diferenciadas en el derecho fundamental que estamos analizando: una primera referida al *ius ad officium* y una segunda referida al *ius in officium*. Es esta segunda vertiente del derecho fundamental la que posibilita a diario la democracia representativa y, en consecuencia, la que ofrece permanentemente una imagen real del correcto o incorrecto funcionamiento de nuestra Democracia. Por tanto, conocer cuál es el auténtico alcance del derecho fundamental a ejercer en condiciones de igualdad el cargo público representativo resulta crucial para valorar los mecanismos que permiten verdaderamente la participación popular en los asuntos públicos a través de sus representantes<sup>4</sup>.

3 Véase STC 161/1988, FJ 6º: «este precepto garantiza, no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (STC 32/1985, de 6 de marzo), ya que en otro caso la norma constitucional perdería toda eficacia si, respetado el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico».

4 La reciente STC 226/2004, en su fundamento jurídico 3º, permite comprobar cómo el Tribunal Constitucional viene manteniendo desde un primer momento que «la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo menoscaba el derecho de participar en los asuntos públicos de los ciudadanos (SSTC 10/1983, de 21 de febrero; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3)».

El reconocimiento del derecho fundamental a ejercer el cargo público representativo supone necesariamente el reconocimiento de una serie de derechos que posibilitan dicho ejercicio y sin los cuales quedaría vacío de contenido. Así, resultaría imposible ejercer el cargo público representativo sin el reconocimiento del derecho a asistir a las sesiones parlamentarias, del derecho a participar en los debates, del derecho a votar... y, por supuesto, del derecho a presentar iniciativas parlamentarias<sup>5</sup>. De este modo, el derecho a presentar iniciativas parlamentarias debe ser considerado como una parte esencial del contenido del derecho fundamental al ejercicio del cargo público representativo, puesto que sin él, además, resulta imposible el funcionamiento de la Cámara —a menos que optemos por considerar a ésta como una institución meramente ratificadora de las decisiones del Ejecutivo— y que los ciudadanos trasladen a ésta, a través de sus representantes, sus preocupaciones, sus intereses y sus demandas. Ciertamente, como ha señalado en repetidas ocasiones el Tribunal Constitucional, es el legislador quien debe configurar los elementos e instrumentos concretos que posibilitan el ejercicio del cargo público representativo<sup>6</sup> y, por consiguiente, quien debe articular en qué términos y con qué alcance el derecho a presentar iniciativas parlamentarias puede ponerse en práctica. Pero no cabe duda de que debe existir en la configuración legal de este derecho al ejercicio del cargo público representativo un ámbito para la presentación de iniciativas parlamentarias y que, una vez delimitado dicho ámbito por el legislador, su contenido resulta constitucionalmente amparado<sup>7</sup>.

Avanzando un paso más en este mismo razonamiento, por derecho a presentar iniciativas no podemos entender exclusivamente el derecho a elaborar y registrar aquellas iniciativas que permita el Reglamento, sino el derecho a que dichas iniciativas sean sustanciadas por la Cámara (bien en Pleno, bien en Comisión) o a que sean cursadas las solicitudes que se realicen a la Administración que se pretenda

- 5 De una manera incluso más específica ANA M<sup>a</sup> REDONDO GARCÍA, "La facultad de presentar enmiendas como concreción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución", en Francesc Pau i Vall (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 379, sostiene que «desde la óptica de Tribunal Constitucional, la facultad de presentar y defender enmiendas en las sedes reglamentariamente previstas es, además de un instrumento parlamentario al servicio del valor del pluralismo político en los procedimientos de elaboración de la ley, una concreción del derecho fundamental al acceso y mantenimiento en el cargo público representativo que se reconoce en el artículo 23.2 de la Constitución».
- 6 Sin embargo, como señala, ESTHER MARTÍN NÚÑEZ, *El régimen constitucional del cargo público representativo*, Cedecs, Barcelona, 1996, pág. 124, no todas las facultades reconocidas reglamentariamente encuentran protección en el art. 23.2 CE en la vertiente de *ius in officio*, y por tanto, relieve constitucional.
- 7 STC 205/1990, FJ 5º: «una vez conferidos dichos derechos por la norma reglamentaria pasan a formar parte del status propio del cargo de parlamentario y sus pretendidas transgresiones pueden ser defendidas ante este Tribunal, al amparo del art. 23.2, y en cuanto contenido del *ius in officium* que los recurrentes consideran ilegítimamente constreñido (SSTC 161/1988, fundamento jurídico 4º; 181/1989, fundamento jurídico 4º; 36/1990, fundamento jurídico 2º, etc.)».

controlar<sup>8</sup>. La finalidad del derecho a presentar iniciativas, como elemento indispensable del derecho a ejercer el cargo público representativo, no es otra que la de trasladar a la Cámara una demanda, un interés o una preocupación en representación de los ciudadanos, y quedaría desvirtuada si circunscribiéramos este derecho al mero registro de las iniciativas. Por esta razón, debemos considerar la existencia de un auténtico derecho a que las iniciativas registradas sean sustanciadas, ya que de lo contrario el derecho fundamental al ejercicio del cargo público representativo no podría ser reconocido como tal.

Con esta extensión interpretativa de la literalidad del artículo 23.2 CE se alcanza la amplitud máxima de contenidos del derecho fundamental a la participación política. El siguiente paso sería ya entender que existe un derecho a que la iniciativa presentada no sólo sea sustanciada, sino que sea aprobada, pero resulta evidente que no puede llegarse a esos extremos. En Democracia existen una serie de libertades fundamentales para el adecuado desenvolvimiento de la misma —libertad ideológica, de pensamiento, de expresión, de información...— que son la base sobre las que se asienta el derecho a presentar iniciativas y a que éstas sean expuestas y debatidas en el foro correspondiente; sin embargo, nadie puede pretender que las opiniones propias sean necesariamente compartidas por todos los demás y adoptadas como decisiones colectivas. No resultaría, pues, razonable entender que el autor de una iniciativa parlamentaria, además del derecho a presentar y defender su iniciativa ante la Cámara, en ejercicio de la representación ciudadana que ostenta, posee el derecho a que la Cámara apruebe la iniciativa presentada. Pero esto en absoluto impide concebir el derecho a presentar iniciativas parlamentarias como un derecho a que las iniciativas accedan a la Cámara, como un auténtico derecho de acceso al Pleno (o a la Comisión), que sólo el legislador en la configuración que haga del mismo puede condicionar al cumplimiento de ciertos requisitos, y que ningún órgano parlamentario puede coartar —so pena de vulnerar el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE—.

De esta forma, y teniendo presente la existencia de una variada tipología de iniciativas, alguna de las cuales son sustanciadas mediante el sometimiento a debate y

8 Por pura simplificación del trabajo vamos a referirnos en él principalmente a las iniciativas que requieren sustanciación en la Cámara, pero debe entenderse que los argumentos que se esgriman en relación con éstas lo son también en relación con aquellas otras iniciativas parlamentarias, como las solicitudes de información, cuya sustanciación es diversa.

votación (por ejemplo, las proposiciones no de ley), mientras que otras se sustancian sin necesidad de esto último (por ejemplo, las preguntas), el derecho al ejercicio del cargo público representativo amparado por la Constitución extiende su ámbito de cobertura al derecho a que sean debatidas en sede parlamentaria las iniciativas que cualquier parlamentario o un Grupo Parlamentario tenga a bien presentar<sup>9</sup>. Indirectamente, el que sean debatidas obliga a los demás a adoptar un posicionamiento, por lo que, desde otra perspectiva, podría también ser percibido este derecho como un derecho a obligar a los demás parlamentarios o grupos a posicionarse —a expresar su opinión o no expresar ninguna— en relación con un determinado asunto. En todo caso, se mire desde la perspectiva que se mire, sobre el debate político se sustenta la Democracia, por lo que debe favorecerse en lugar de impedirse, sometiéndolo sólo a aquellas reglas que garanticen su mejor desarrollo.

Pero junto a cuestiones propias de la Teoría de la Democracia, es importante comprender que nos hallamos ante el ejercicio de un derecho fundamental y que, en consecuencia, tanto el establecimiento de sus límites, como la interpretación de los mismos, como, de manera muy especial, las intervenciones que con carácter previo traten de controlar la legitimidad de su ejercicio han de tener esto presente de manera permanente.

### 3 LA DELIMITACIÓN DEL DERECHO

La delimitación de los derechos fundamentales ha de efectuarla el legislador, según se desprende del artículo 53.1 CE, que en todo caso habrá de respetar su contenido

<sup>9</sup> A decir verdad, los tipos de iniciativas previstos en el derecho parlamentario español suelen venir configurados por los Reglamentos de tal modo que su presentación no depende en la mayor parte de los casos de la voluntad individual de un miembro de la Asamblea sino de la firma de varios de ellos, de un grupo parlamentario o incluso de más de uno. Tanto es así que el Tribunal Constitucional viene reconociendo la titularidad del derecho no sólo a los representantes, sino a los Grupos Parlamentarios. Véase STC 36/1990, FJ 1º: «ostentan la titularidad del derecho fundamental comprendido en el art. 23.2 de la Constitución los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como parlamentarios, y, en su caso, incluso los Grupos Parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen, en la medida en que resulten menoscabados sus derechos (STC 108/1986, fundamento jurídico 4.º)». En cualquier caso, a los efectos que nos interesan en este trabajo, pese a que habitualmente la iniciativa controvertida provenga de un grupo y no de un parlamentario, el derecho en juego sigue siendo el mismo y su vulneración repercute de manera individual en cada uno de sus miembros.

esencial. Puesto que ningún derecho fundamental es absoluto, la delimitación legislativa produce un marco jurídico dentro del cual el ejercicio del derecho es constitucionalmente amparado, de tal modo que ningún sujeto pueda sentirse legitimado para pretender su ejercicio fuera del mismo, ni ningún órgano pueda encontrarse habilitado para impedirlo dentro de él. Es pues el legislador, a través de lo que se conoce como configuración legal del derecho<sup>10</sup>, quien deberá establecer el marco delimitador del ejercicio del derecho a presentar y sustanciar iniciativas parlamentarias o derecho al debate parlamentario, como elemento integrante del contenido esencial del derecho fundamental a acceder a los cargos públicos representativos. Esta remisión constitucional al legislador hace que sea posible configurar este derecho de muy diversas formas, pero siempre y cuando se respeten tres condiciones ineludibles: primero, que se reconozca el derecho y se posibilite su ejercicio; segundo, que sólo sea el legislador quien establezca el marco de ejercicio de este derecho y, por tanto, que ningún otro órgano pueda establecerlo, ampliarlo o reducirlo; y tercero, que dentro del marco establecido por el legislador el ejercicio del mismo no pueda ser perturbado.

Estas condiciones, ciertamente, son exigibles en la configuración legal de cualquier derecho fundamental. Sin embargo, el derecho al debate parlamentario presenta como particularidad que la delimitación de su marco de ejercicio se realiza básicamente —aunque no sólo— mediante los reglamentos parlamentarios, cuya naturaleza jurídica como norma con rango de ley sigue siendo hoy día motivo de discusión doctrinal<sup>11</sup>. Que sean los reglamentos, como manifestación de la autonomía parla-

10 Pese a lo que mantiene el Tribunal Constitucional (Cfr. STC 161/1988, FJ 7: «el derecho fundamental del art. 23.2 de la Constitución [...] es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto»), la doctrina académica no es unánime a la hora de calificar a los derechos contenidos en el art. 23.2 CE como derechos de configuración legal. Para JAVIER JIMÉNEZ CAMPO, "Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios" en *Estudios de Derecho Constitucional y de Ciencia Política, (Homenaje al Profesor Rodrigo Fernández Carvajal)*, Universidad de Murcia, 1997, págs. 415 y ss., y en Francesc Pau i Vall (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 222. no podemos considerar como derechos de configuración legal a los allí contenidos. JAVIER GARCÍA ROCA, "La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del art. 23.2 de la Constitución", en *Revista de la Cortes Generales*, nº 34, 1995, págs. 51 y ss., defiende en cambio una postura contraria y concordante con la expresada por el Tribunal Constitucional.

11 Cfr. FERNANDO SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario español*, Espasa, Madrid, 1990, págs. 38 y ss., donde se resume el importante debate doctrinal que la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios ha suscitado históricamente. A los efectos que nos interesan, y pese a reconocer su naturaleza singular, debemos considerarlos fuentes constitucionalmente válidas —pese a la literalidad de los arts. 53.1 y 81.1 CE— para la configuración legal del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE), en su vertiente de ejercicio del cargo, pues de lo contrario nos veríamos obligados a vulnerar mediante una ley en sentido formal la autonomía de las Cámaras reconocida en el art. 72.1 CE, que establece generalmente la necesidad de obtener una mayoría absoluta —al igual que ocurre con las leyes orgánicas— tanto para su aprobación como para su reforma. La diferencia fundamental es que actúa una Cámara y no las dos. El Tribunal Constitucional parece tenerlo claro en su STC 226/2004, FJ 2: «Los Reglamentos parlamentarios, que tienen fuerza de ley y que en algunos supuestos pueden ser considerados

mentaria, los que definan dicho marco posibilita la existencia de diversas configuraciones del derecho para cada Cámara; de lo que se deriva que el *ius in officium* sólo sea uniforme para aquellos parlamentarios que pertenezcan a la misma Asamblea, respetando así la proclamación constitucional de la "igualdad de condiciones" (art. 23.2 CE), pero no para todos los cargos públicos representativos con independencia del origen de su acta. Así pues, al establecer reglamentariamente los distintos tipos de iniciativas que pueden presentarse, y al regular los requisitos necesarios para la presentación de cada una de ellas, se establecen límites al derecho a presentar iniciativas y a debatirlas, del mismo modo que se establecen cuando se regulan las facultades de los distintos órganos parlamentarios (la Mesa, por ejemplo). En esta tarea el *legislador reglamentario* cuenta lógicamente con gran margen de actuación, pero —recordando lo que hemos indicado anteriormente— ni puede prever tan exigentes requisitos a las iniciativas que establezca que imposibiliten su presentación y su debate, ni puede conferir a los órganos parlamentarios facultades tales que impidan o dificulten el ejercicio real del derecho en los términos en los que ha sido definido.

Puesto que los reglamentos no son la única fuente del derecho parlamentario<sup>12</sup>, podemos encontrar límites extrarreglamentarios al ejercicio de este derecho en la propia Constitución, en los Estatutos de Autonomía o incluso en otras leyes<sup>13</sup>. Estos límites abarcarían desde el respeto a otros derechos fundamentales, con los que habrá de ser ponderado su ejercicio, hasta cuestiones propiamente reglamentarias que pudieran, sin embargo, venir reguladas en el texto constitucional o en los textos estatutarios (por ejemplo, las previsiones referidas a la interposición de mociones de censura), que, no obstante, suelen ser reproducidas por los propios reglamentos. Las costumbres han sido también una fuente tradicional del derecho parlamentario, pero hoy día

como normas interpuestas entre la Constitución y las leyes y, por ello, en tales casos, son condición de la validez constitucional de estas últimas, cumplen una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas parlamentarias, íntimamente vinculada a su naturaleza representativa y al pluralismo político del que son expresión y reflejo (arts. 1.1 y 66.1 CE). Tal es la razón última de que, como advertimos, entre otras, en la STC 44/1995, de 13 de febrero, tanto la Constitución, para el caso de las Cortes Generales (art. 72.1), como los correspondientes Estatutos de Autonomía exijan para su aprobación y modificación el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, exigencia que se constituye en garantía de los derechos de las minorías, cuyo concurso inexcusable erige así a la norma que disciplina las reglas del juego parlamentario en un límite inaccesible a la sola voluntad de una mayoría relativa.

- 12 Sobre las fuentes del derecho parlamentario véase JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO, *Derecho Parlamentario*, J. M. Bosch, Madrid, 2000, págs. 23 y ss.; LEÓN MARTÍN-ELIPE, "Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario", en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 431 y ss.; y especialmente JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA (coord.), *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996.
- 13 Véase JUAN JOSÉ LAVILLA, "Las fuentes supraleales del derecho parlamentario", en Juan Carlos da Silva Ochoa (coord.), *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996, págs. 49 y ss. y Rafael Jiménez Asensio, "La ley como fuente del derecho parlamentario", en Juan Carlos da Silva Ochoa (coord.), *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996, págs. 143 y ss.



debemos abandonar la concepción decimonónica del Parlamento, en la cuál la costumbre, la práctica y el precedente tenían un papel muy importante en la delimitación de las actividades de la Asamblea y de los derechos de sus miembros, y comprender que en ningún caso pueden ir en contra ni de la Constitución ni del Reglamento, ni pueden establecer límites al ejercicio de los derechos de los parlamentarios allá donde no hayan sido previstos por el legislador: en definitiva, la práctica parlamentaria, salvo allí dónde es aceptada por todos<sup>14</sup>, no puede ser considerada fuente legítima para el establecimiento de límites al derecho al ejercicio del cargo público ni puede atribuir a la Mesa mayor capacidad de control sobre los legalmente establecidos<sup>15</sup>.

Todos estos límites jurídicos permiten ser analizados desde otro punto de vista distinguiendo límites formales y límites materiales al ejercicio del derecho a presentar iniciativas. De este modo, de igual forma que el reglamento puede limitar la presentación de peticiones de creación de comisiones de investigación al cumplimiento de un determinado plazo o número de firmas, también puede limitarla mediante el establecimiento de un requisito material, de fondo, como puede ser la necesidad de que sean sobre cuestiones que afecten al interés general<sup>16</sup>.

Desde una perspectiva más problemática podemos distinguir, asimismo, entre límites jurídicos explícitos e implícitos al ejercicio del derecho. Mientras que los límites jurídicos explícitos simplemente plantean en algunos casos una dificultad interpretativa, los límites jurídicos implícitos presentan problemas incluso para ser identificados, por lo que resultará en numerosas ocasiones complicado dilucidar si lo que se está haciendo es una mera labor de identificación de límites jurídicos implícitos realmente existentes o una tarea creativa de los mismos, para la cuál, como ya hemos mencionado anteriormente, sólo está facultado el legislador. Tales dificultades hacen que debemos cuestionarnos, de una parte, la existencia de limitaciones jurídicas

14 En muchas ocasiones existen limitaciones pactadas por los Grupos Parlamentarios que restringen el ejercicio del derecho al debate parlamentario en aras de la ordenación de la vida parlamentaria. Entre estas limitaciones se encuentran, por ejemplo, la existencia de cupos de iniciativas para cada fuerza política que se convierten así en práctica habitual, pero libremente consentida por quienes, en esa legislatura, se encuentran legitimados para el ejercicio del derecho. Sin ese consentimiento, entendemos que la práctica de legislaturas anteriores no puede oponerse a quien quiere ejercer su derecho con arreglo al Reglamento.

15 Sobre las costumbres, usos parlamentarios, precedentes, convenciones y principios jurídicos puede verse BENIGNO PENDÁS GARCÍA, "Otras fuentes. Esbozo de una construcción principalista del derecho parlamentario", en Juan Carlos da Silva Ochoa (coord.), *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996, págs. 217 y ss.

16 Un buen ejemplo de la multitud de límites formales y materiales que pueden establecerse al ejercicio del derecho a presentar y sustanciar iniciativas parlamentarias lo encontramos en el artículo 152 del Reglamento del Parlamento de Andalucía relativo a las interpelaciones.

implícitas al ejercicio de derechos fundamentales o la viabilidad de considerar los límites extrarreglamentarios como límites reglamentarios implícitos<sup>17</sup>, y, de otra, a quién debe corresponder la labor interpretativa reveladora de tales limitaciones.

En este sentido, no podemos, por ejemplo, considerar como límite de este derecho el ámbito competencial orgánico (de la Cámara) o territorial (de la Comunidad Autónoma o del Estado). Ciertamente, el ámbito competencial impediría la válida aprobación de aquellas iniciativas cuyo contenido lo rebasaran y habrían de ser consideradas antijurídicas las que fueran aprobadas, pero debemos recordar que el derecho que nos ocupa no es el derecho a la aprobación de las iniciativas, sino al debate de las mismas, por lo que salvo que venga expresamente previsto que no pueden debatirse iniciativas con determinado ámbito competencial cualquier limitación del derecho resultará contraria al mismo<sup>18</sup>. Es precisamente durante el debate de la iniciativa donde debe ponerse de manifiesto cuál es el ámbito competencial orgánico o territorial y si la Cámara lo estima superado será motivo suficiente para justificar su no aprobación. El simple debate no produce consecuencias extraparlamentarias, por lo que nada justifica que sea impedido.

Junto a los límites jurídicos podemos considerar también la existencia de límites lógicos al ejercicio de este derecho. Los límites lógicos serán siempre límites implícitos —ya que si se explicitan adquieren carácter jurídico—, sin embargo, presentarán menos dificultades de identificación que los límites jurídicos implícitos. No obstante, estos límites lógicos deben ser lo suficientemente claros y asumidos por todos para que no supongan una vulneración del derecho, de tal manera que enlazamos por esta vía con las consideraciones que hemos realizado a propósito de la práctica parlamentaria. Además, si bien podemos admitir la existencia de límites lógicos de tipo formal<sup>19</sup>, no ocurre lo mismo en cambio con los de tipo material: mientras que los primeros encuentran su sentido en la ordenación del debate, los segundos carecen de justificación legitimadora en un sistema democrático.

17 El Tribunal Constitucional sólo se ha pronunciado expresamente acerca de la existencia de límites implícitos en la configuración de los derechos fundamentales en la STC 62/1982, FJ 2º, en relación con el derecho a un proceso judicial público (artículo 24 CE).

18 Pese al pronunciamiento realizado por el ATC 155/1993, que dio la razón a la Mesa al inadmitir una iniciativa que superaba el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, el Tribunal Constitucional parece haber ido cambiando su línea jurisprudencia en las STC 124/1995 y STC 107/2001. La STC 38/1999 podría ser citada también en apoyo de esta posición.

19 Un ejemplo de este tipo de límites sería la necesidad de que el contenido de la iniciativa sea inteligible en su redacción (una iniciativa redactada en un lengua no oficial en la Cámara no lo sería).

En definitiva, en cada Parlamento y para cada tipo de iniciativa que el legislador reglamentario haya tenido a bien prever para el ejercicio por parte de los parlamentarios de su derecho a ejercer el cargo público representativo, los límites existentes van a ser muy diversos, configurándose así un marco heterogéneo que, no obstante, ha de ser igual para todos los parlamentarios pertenecientes a una misma Cámara —en eso consiste la exigencia de "en condiciones de igualdad" establecida en el art. 23.2 CE<sup>20</sup>—. Algunos de esos límites pudieran, ciertamente, ser inconstitucionales, al suponer una actuación del legislador atentatoria contra el contenido esencial del derecho y, por tanto, será el Tribunal Constitucional quien en el correspondiente procedimiento de control de constitucionalidad dilucide la cuestión. Pero, con independencia de ello, no cabe duda que la delimitación del ámbito de ejercicio legítimo (constitucionalmente admisible) del derecho proviene no sólo de los respectivos reglamentos parlamentarios, sino del conjunto del ordenamiento jurídico.

Así pues, que existen límites al ejercicio del derecho al debate parlamentario, y que pueden serlo de muy diversa naturaleza, es algo que está fuera de toda discusión. Como debe estarlo también que estos límites existen *per se*, es decir, con independencia de que sean o no controlados. Por tanto, la siguiente tarea será analizar en qué momento y, en consecuencia, por qué instancia de nuestro sistema constitucional resulta más adecuado el control de los mismos para evitar o corregir un ejercicio ilegítimo del derecho, sin perturbar no obstante lo más mínimo aquel otro que resulte conforme al ordenamiento jurídico aplicable.

#### 4 EL MARCO TEÓRICO DE LAS FUNCIONES DE LAS MESAS EN RELACIÓN CON LAS INICIATIVAS

Una vez analizada la tipología de límites que pueden configurar el derecho de los parlamentarios a presentar y debatir iniciativas, debemos adentrarnos en el estudio

20 STC 38/1999, FJ 2º: «la garantía dispensada en el apartado 2 del art. 23 al acceso en condiciones de igualdad al cargo público se extiende a la permanencia en el mismo y al desempeño de las funciones que les son inherentes, en los términos que establecen las leyes o, en su caso, los Reglamentos parlamentarios pues no en vano se trata de derechos fundamentales de configuración legal, respetando la igualdad de todos en su ejercicio y evitando perturbarlo con obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros».

del papel que están llamadas a representar las Mesas de los Parlamentos en relación con el ejercicio de este derecho derivado del art. 23.2 CE<sup>21</sup>. En este sentido, las Mesas tienen reconocidas en todos los reglamentos parlamentarios facultades de calificación, admisión a trámite y tramitación, aunque la redacción no es en todos los casos exactamente la misma y, por tanto, convendrá analizar las consecuencias jurídicas que pudieran derivarse de ello. De las tres facultades que posee cualquier Mesa parlamentaria, nos vas a interesar incidir fundamentalmente en las de calificación y admisión a trámite, dado que suponen la puerta de entrada de la iniciativa parlamentaria a la Cámara y, en consecuencia, la posibilidad de ejercer o no su derecho por parte del parlamentario. Las decisiones que tome la Mesa en relación con la tramitación van a incidir también de manera significativa en el ejercicio del derecho, pero la práctica ha demostrado que no es aquí donde se presentan los mayores problemas.

Lo primero que sorprende es que la doctrina no es unánime ni siquiera a la hora de definir los conceptos mencionados<sup>22</sup>. Para Arce Janariz, al "calificar" se tipifica el procedimiento parlamentario aplicable para sustanciar la pretensión del interesado, en tanto que con la "admisión a trámite" se reconoce, en su caso, el *ius ut procedatur* de quien firma o suscribe el escrito en el que se documenta aquella pretensión, el derecho a que se siga el procedimiento elegido<sup>23</sup>. Es decir, en un primer momento la tarea de la Mesa consiste en comprobar si el parlamentario ha presentado el tipo de iniciativa adecuada para la finalidad que pretende (calificación) y, una vez resuelto esto, si la iniciativa en cuestión reúne los requisitos que para tal tipo son exigidos (admisión a trámite). De opinión contraria es, sin embargo, De la Peña Rodríguez, quien sostiene en cambio que «la calificación de iniciativas parlamentarias [...] comprendería el examen, censura o comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico, que verifica el órgano competente de la Cámara, generalmente la Mesa, antes de proceder a su tramitación, denegándola o suspendiéndola cuando éstas no se ajusten a Derecho. La admisión sería la

21 Véase IGNACIO TORRES MURO, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

22 Sobre el concepto "calificación parlamentaria" puede consultarse el amplio estudio realizado por IGNACIO TORRES MURO, *Los órganos...*, *op. cit.*, págs. 208-218. Asimismo, LUIS DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, "Calificación y admisión a trámite de iniciativas legislativas", en *El Procedimiento Legislativo (V Jornadas de Derecho Parlamentario)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 351 y ss., y LUIS DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, *Derecho Parlamentario Español y Tribunal Constitucional*, Comares, Granada, 1998, págs. 211 y ss.

23 ALBERTO ARCE JANARIZ, "Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 29, 1990, págs. 15-22.

consecuencia necesaria de una calificación que ha constatado tal adecuación al ordenamiento jurídico»<sup>24</sup>.

La calificación y admisión a trámite de los escritos e iniciativas parlamentarias son, en nuestra opinión, aunque en muchas ocasiones las Mesas parezcan desconocerlo, facultades independientes, de tal modo que la no admisión a trámite no implica necesariamente la calificación desfavorable de la misma, aunque bien es cierto que una calificación desfavorable debe conducir irremediablemente a la inadmisión de la iniciativa o el escrito. Así llevaría consigo una calificación desfavorable la presentación de iniciativas cuya tipología no estuviera contemplada en el Reglamento de la Cámara o la de aquellas en las que se haya errado en el tipo de iniciativa elegida para formular la pretensión (por ejemplo, una iniciativa con la que se persiga una respuesta por escrito a una pregunta presentada en la forma de interpelación); la consecuencia posterior, además, no puede ser otra que la no admisión a trámite. En cambio, siempre habrían de llevar consigo la calificación favorable aquellas iniciativas que posean congruencia entre la pretensión y el tipo de iniciativa empleado, con independencia de que la falta de algún requisito impida luego su admisión a trámite (por ejemplo, una iniciativa que pretenda la devolución de un proyecto de ley y sea presentada en la forma de enmienda a la totalidad, pero fuera del plazo reglamentariamente establecido).

En definitiva, desde la perspectiva que nos preocupa, la función de cualquier Mesa en el ejercicio de las facultades que estamos analizando no es otra que la de determinar si el parlamentario ejercita su derecho a presentar y sustanciar iniciativas dentro de los límites establecidos. Si es así debe permitir el ejercicio del mismo; y si no lo es debe impedirlo.

Hasta aquí todo parece claro. O quizás no.

Ya hemos reseñado en el epígrafe precedente la variedad de límites que configuran en cada caso el derecho de los parlamentarios a presentar iniciativas. Dentro de esos

24 DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, *op. cit.*, pág. 354. También JUAN CANO BUESO, "Funciones y potestades de la Mesa y de la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario de las Comunidades Autónomas", en la obra de Alberto Figuerola Laradogotia y Juan Carlos da Silva Ochoa (coords.), *Parlamento y Derecho*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1991, pág. 247, apuesta por un tratamiento conjunto de la actividad de calificación y la de tramitación porque en su opinión la segunda es una consecuencia de la primera y viene condicionada por ésta.

límites, según hemos dicho, se produce el ejercicio legítimo del derecho por parte del parlamentario, mientras que fuera de ellos su ejercicio contraviene lo jurídicamente establecido. Ahora bien, en la configuración global que el legislador realiza en los respectivos Reglamentos del derecho recogido en el art. 23.2 CE estableciendo sus límites y de la composición y funciones de las Mesas, ¿se podrían encontrar dichas Mesas facultadas a su vez para establecer límites al ejercicio del derecho fundamental a presentar iniciativas y, por tanto, del derecho al debate parlamentario? Y en un segundo término más problemático: ¿se podrían encontrar las Mesas facultadas para controlar todos los límites jurídicamente existentes o sólo lo está con respecto a algunos de ellos?

En hipótesis, serían varias las alternativas de configuración de una Mesa parlamentaria: *a)* conceder a la Mesa la libertad para establecer arbitrariamente límites al ejercicio del derecho a presentar iniciativas; *b)* no conceder tal libertad, pero impedir cualquier control posterior de las actuaciones llevadas a cabo por la Mesa; *c)* extender la competencia de la Mesa a la aplicación de todos los límites legalmente establecidos al ejercicio del derecho, pudiendo ser su actuación controlada con posterioridad; *d)* o reducirla, en las mismas condiciones, sólo a ciertos límites establecidos por el legislador. ¿Son todas ellas constitucionalmente aceptables? ¿Cuál de ellas resulta más adecuada para garantizar el derecho al debate parlamentario?

Parece claro que el artículo 53.1 CE (reserva de ley y contenido esencial) impide que la configuración legal del derecho a presentar y debatir iniciativas llegue a atribuir a la Mesa el poder de establecer límites al ejercicio del mismo. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial podrán establecerse límites al ejercicio de este derecho fundamental, por lo que en ningún caso sería constitucionalmente aceptable que un Reglamento atribuyese a la Mesa tal competencia. En consecuencia, si los reglamentos parlamentarios no pueden constitucionalmente otorgar a las Mesas tal facultad, tampoco pueden ser interpretadas las disposiciones que regulan las mismas en un sentido que permita conferir a las Mesas el poder de establecerlos de una forma más o menos arbitraria. Es decir, sólo resulta constitucionalmente válida una concepción aplicativa, pero no creativa de límites por parte de las Mesas de los Parlamentos.

Siendo esto así, tampoco sería aceptable desde el punto de vista constitucional, a la luz de los artículos 53.2 y 161.1.b) CE, que la actuación de la Mesa no pudiera ser controlada bajo la excusa de que se trata de "actos internos" del Poder Legislativo (*interna corporis acta*)<sup>25</sup>. El Tribunal Constitucional, en buena lógica, ha venido sosteniendo desde fecha muy temprana que nada que pueda afectar al ejercicio de los derechos fundamentales puede dejar de ser revisado en un juicio de amparo cuando a tal fin se encuentra previsto<sup>26</sup>. A partir de la STC 118/1988, en relación con los derechos de los cargos públicos representativos, el Tribunal Constitucional considerará que la doctrina de los *interna corporis acta* sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de tales derechos, de tal modo que cuando un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta*. Será luego la STC 23/1990 la que recoja de modo más elocuente e incontrovertible la posibilidad de recurrir los actos internos de las Cámaras cuando afecten al ejercicio de los derechos que, en virtud de lo previsto en el artículo 23.2 CE, ostentan los cargos públicos representativos, resolviendo de modo definitivo los problemas interpretativos que pudieran derivarse de ellos<sup>27</sup>.

Sin embargo, resulta más complicado responder a la pregunta de si resulta constitucionalmente aceptable atribuir a las Mesas el control de todos los límites legalmente establecidos. En otros términos, si es respetuoso con el artículo 23.2 CE establecer una regulación reglamentaria de las facultades de la Mesa de un determinado Parlamento que permita a ésta el control de todos los límites existentes, ya sean reglamentarios o extrarreglamentarios, formales o materiales, explícitos o implícitos... Y en el mismo sentido, si es constitucionalmente admisible una interpretación de las disposiciones reglamentarias, en concreto de las facultades de calificación y admisión a trámite de las iniciativas, que desemboque a la postre en un control por parte de la Mesa de todos esos límites.

25 Véase G. BERTOLINI, "Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli *interna corporis*", en *Studi per il Ventesimo Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Vallecchi, Firenze, 1969, págs. 53 y ss.

26 No obstante, en sus primeros años el Tribunal Constitucional pareció dar cabida en algunas sentencias a la irrevisibilidad jurisdiccional de los actos internos de las Cámaras, como pone de manifiesto IGNACIO TORRES MUÑOZ, "Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo", en *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 12, 1984, págs. 153 y ss. En extenso análisis sobre la evolución jurisprudencial puede verse en ALBERTO ARCE JANÁRIZ, *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria*, Aranzadi, Madrid, 2004, págs. 53-56.

27 STC 23/1990, FJ 4º. En la misma línea las SSTC 205/1990, 124/1995, 38/1999, 107/2001, 203/2001, 177/2002 y 40/2003.

Desde un punto de vista teórico, quizás fuera constitucionalmente admisible atribuir por vía reglamentaria a la Mesa la facultad de controlar todos los límites sin que tal regulación afectara al contenido esencial del derecho a presentar iniciativas (única línea infranqueable por la configuración legal del derecho). Es decir, podría ser válida en términos constitucionales la concepción y configuración de la Mesa como un órgano con capacidad para controlar la validez jurídica general —*in extenso*— de las iniciativas parlamentarias. Pero esta concepción supondría hacer de la Mesa un órgano de naturaleza judicial o cuasi-judicial. ¿Es ésta la naturaleza jurídica de las Mesas en el derecho parlamentario español? ¿Qué consecuencias podemos extraer en cuanto a la naturaleza jurídica del órgano de la regulación que los distintos Reglamentos han hecho de las Mesas?

En cuanto a la composición del órgano, con independencia de particularidades, hay un denominador común en todas las regulaciones<sup>28</sup>: sus miembros son elegidos por el Pleno de la Cámara entre los propios parlamentarios, lo que hace que a primera vista dé la impresión de que nos hayamos ante un órgano de naturaleza política. Sin embargo, como a continuación veremos, la regulación de sus funciones, y en especial de las facultades que nos ocupan, hacen ver que nos encontramos ante un órgano que no posee naturaleza política, sino técnica, es decir, que la toma de decisiones debe producirse sobre la base de razones y argumentaciones estrictamente jurídicas<sup>29</sup>. Obviamente, la autonomía parlamentaria ha permitido que contemos con diferentes regulaciones de las facultades de calificación y admisión a trámite de las iniciativas, por lo que resultará sumamente interesante conocer si tales diferencias permiten a cada Cámara ejercerlas de una manera distinta o si éstas no suponen en el fondo capacidades diversas porque constitucionalmente sólo cabe una manera de proceder para ser respetuoso con el derecho fundamental que poseen los parlamentarios a presentar y sustanciar las iniciativas.

28 Véase IGNACIO TORRES MURO, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987; ROSA LA-PUENTE ARAGO, "El sistema de designación de las Mesas en el Derecho Parlamentario español", en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 6, 1994, págs. 113-147.

29 La STC 38/1999, FJ 3º, señala que las Mesas «cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia». En el mismo sentido, las SSTC 41/1995 y 94/1995.



## 5 LAS REGULACIONES REGLAMENTARIAS DE LAS FACULTADES DE CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN A TRÁMITE

Pese a la existencia en España de diecinueve reglamentos parlamentarios (el del Congreso de los Diputados, el del Senado y el de cada uno de los Parlamentos autonómicos), nos encontramos con que sólo existen nueve regulaciones diversas en su literalidad. Ahora bien, que sean diversas en su literalidad no conlleva necesariamente que lo sean también en su significado, por lo que habremos de analizar las distintas redacciones tratando de encontrar su adecuada interpretación.

Una primera redacción la encontramos en el Reglamento del Congreso de los Diputados, que es seguida fielmente por los Reglamentos del Parlamento de Andalucía, del Parlament de Catalunya, de las Cortes de Castilla y León, de las Cortes de Castilla-La Mancha, de las Corts Valencianes, del Parlamento de Extremadura, del Parlamento de Galicia, del Parlament de les Illes Balears, del Parlamento de Cantabria y del Parlamento Vasco. En todos ellos se atribuye a la Mesa correspondiente la facultad de «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos»<sup>30</sup>.

Los Reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias, del Parlamento de Canarias y del Parlamento de Navarra siguen también esta redacción, pero introducen algunos elementos que, sin embargo, no suponen alteraciones de las capacidades decisorias de las Mesas<sup>31</sup>. En esencia, y con independencia de que en Asturias exista un plazo de subsanación de errores, que en Canarias se exprese la necesidad de emitir una resolución motivada, y que en Navarra haya de oírse a la Junta de Portavoces, a la Mesa se le atribuye la facultad de calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmi-

30 Véase art. 31.1.5º del Reglamento del Congreso, art. 28.1.6º del Reglamento del Parlamento de Andalucía, art. 32.1.4º del Reglamento del Parlamento de Cantabria, art. 32.1.4º del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, art. 27.1.5º del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, Art. 26.1.4º del Reglamento del Parlament de Catalunya, art. 27.1.5º del Reglamento del Parlamento de Extremadura, art. 30.1.5º del Reglamento del Parlamento de Galicia, art. 30.1.4º del Reglamento del Parlament de les Illes Balears, art. 23.1.4º del Reglamento del Parlamento Vasco y art. 32.6º del Reglamento de las Corts Valencianes.

31 Así, el art. 37.1.d) del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias añade: «La Mesa podrá otorgar un plazo de veinticuatro horas para la subsanación de los defectos de forma o errores materiales de los escritos o documentos presentados». El art. 28.1.4º del Reglamento del Parlamento de Canarias precisa que deberá hacerse «...mediante resolución motivada». Y el art. 31.1.6º del Reglamento del Parlamento de Navarra señala que se realizará «...previa audiencia de la Junta de Portavoces...».

sibilidad de los mismos. Incluso podríamos decir que lo expresado en el Reglamento del Parlamento de Canarias, la necesidad de emitir una resolución motivada, se encuentra implícita en la redacción del modelo del Congreso de los Diputados<sup>32</sup>.

La regulación que establece el Reglamento del Senado introduce un elemento que debemos valorar. Señala art. 36.1.c) que corresponde a la Mesa del Senado: «Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como decidir sobre su admisibilidad y tramitación».

¿Se atribuye una mayor capacidad a la Mesa cuando se expresa que tiene la facultad de "decidir" que cuando la facultad es de "declarar"? Una interpretación literal de los términos nos debe conducir a afirmar que efectivamente se atribuye una mayor capacidad. No es lo mismo decidir, que habilita a elegir entre distintas opciones o alternativas, que declarar, que supone una actuación más reglada, de constatación o dación de fe del cumplimiento de los requisitos exigidos. Sin embargo, la literal no parece que sea la regla de interpretación más adecuada a la luz del derecho fundamental en juego. El derecho fundamental impide la discrecionalidad en la aplicación de sus límites y exige, por tanto, que sólo se apliquen de manera estricta los existentes. De esta forma, la decisión no puede ser ni libre, ni discrecional, ni tomar en consideración otros razonamientos que los estrictamente jurídicos (no políticos)<sup>33</sup>, es decir, la decisión sobre la admisibilidad no puede consistir en otra cosa que no sea una declaración de conformidad o no a Derecho de la iniciativa. En cambio en lo que se refiere a la tramitación sí entendemos que la Mesa puede tomar una auténtica decisión —dar traslado de la iniciativa a una u a otra Comisión—, porque aquí los elementos valorativos pueden ser mayores y no lesivos del derecho, en la medida en que no impiden su ejercicio cuando es legítimo.

En consecuencia, aunque en los reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado se expresen las facultades de la Mesa de manera distinta, una correcta interpre-

32 Obviamente, si entendiéramos que esta redacción no exige una resolución motivada, estaríamos optando por una concepción de la Mesa como órgano incontrolable en su actuación y, por tanto, en la aplicación de los límites al derecho fundamental a presentar iniciativas. Si pensamos que forma parte del derecho fundamental la necesidad de que nadie le aplique más límites de los que tiene establecidos legalmente sólo una interpretación de la redacción del primer modelo que entienda incluida en ella la necesidad de emitir una resolución motivada sería constitucionalmente admisible. Por tanto, la redacción del Reglamento de Canarias es, pese a su diferente literalidad, esencialmente idéntica. Sólo se producen diferencias en el de Asturias y Navarra, pero estas no influyen significativamente sobre la concepción de las facultades de la Mesa.

33 DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, *op. cit.*, pág. 357.

tación de los mismos debe conducir a la igualdad de significados y, por tanto, a la igualdad de atribuciones para ambas Mesas. Y es así porque de hecho no podría concederse por el legislador, desde el punto de vista constitucional, una atribución mayor a la Mesa que la de simple declaración, ya que de otro modo la estaría habilitando para establecer límites y esto sólo podría hacerse por ley (y respetando su contenido esencial) como ya hemos visto. Así pues, también debemos considerar equivalentes las atribuciones a sus respectivas Mesas de los Reglamentos de Aragón y La Rioja (declarar su admisibilidad o inadmisibilidad), de Murcia (decidir sobre la calificación o no a trámite) y de Madrid (resolver sobre la admisión o inadmisión a trámite)<sup>34</sup>.

Un segundo elemento en el que encontramos diferencias en los textos de los distintos reglamentos es la mención relativa al ejercicio de tales facultades «con arreglo al Reglamento», que acaba apareciendo en todos ellos, pero situada en diferentes posiciones. En la mayor parte de los casos (tanto en el modelo del Congreso como en el del Senado) dicha mención viene referida a la calificación, mientras que en el caso de Aragón viene referida a la calificación y a la admisión —no a la tramitación— y en el de Madrid y La Rioja a la calificación, la admisión y la tramitación. En cambio, la redacción contenida en el Reglamento del Parlamento de Murcia se preocupa fundamentalmente de que sea la admisión a trámite la que se efectúe "con arreglo al Reglamento".

Es precisamente en este segundo elemento, donde se plantean los mayores problemas de interpretación. Podríamos pensar que la posición que ocupa la mención "con arreglo a Reglamento" no es meramente casual y, por tanto, que si se expresa exclusivamente en relación con la calificación, sólo ésta, y no la admisión, es la que debe hacerse a la luz del Reglamento, mientras que la admisión —descartado ya en los párrafos anteriores que pueda ser arbitraria, es decir, basada en razones no jurídicas— no sólo ha de hacerse a la luz del Reglamento, sino a la luz del conjunto del Ordenamiento Jurídico<sup>35</sup>. Pero claro, si esto es así, significará que en aquellas otras

<sup>34</sup> Véase art. 29.1.e) del Reglamento del Parlamento de Aragón, art. 28.1.e) del Reglamento del Parlamento de La Rioja, art. 49.1.c) del Reglamento de la Asamblea de Madrid y art. 31.1.3º del Reglamento del Parlamento de Murcia.

<sup>35</sup> Cfr. ALBERTO ARCE JANARIZ, "Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 29, 1990, pág. 34: «si el juicio de admisibilidad no sólo consiste en controlar la corrección formal de la solicitud de activación de un procedimiento parlamentario, sino también en la verificación de que la pretensión deducida en dicha solicitud pueden ocuparse la Cámara o sus órganos, no podría, por más que fuese formalmente correcta la solicitud, admitirse a trámite una pretensión que, no con arreglo a Reglamento, sino con arreglo a las normas constitucionales o estatutarias, según los casos, no fuese competencia de la Cámara o de sus órganos (pues de lo contrario la letra del Reglamento, que nada dice al respecto, operaría inadmisiblemente como una cláusula de excepción a la supremacía del orden constitucional y en su caso estatutario del que el Reglamento parlamentario trae causa)».

regulaciones donde la mención "con arreglo a Reglamento" viene referida a la admisión (ya sea en exclusiva —Murcia— o junto con la calificación y tramitación —La Rioja—) estas Mesas no tiene capacidad para apreciar la legalidad de las iniciativas a la luz del conjunto del ordenamiento jurídico. Esto nos llevaría a entender que existen Mesas con una mayor capacidad de apreciación que otras, y que unas están facultadas para apreciar la validez jurídica *in extenso* de las iniciativas, mientras que otras no lo están.

Pese a la autonomía parlamentaria y pese a la configuración legal del derecho, una cuestión de tal trascendencia no parece, en principio, que pueda recibir tratamientos diversos en los distintos reglamentos, aunque bien es cierto que a la vista de las diferentes regulaciones resulta lógico decantarse por la heterogeneidad. Sin embargo, las posibilidades interpretativas desde una perspectiva global-comparada y no meramente literal-singularizada serían varias, y quizás convenga indagar en ellas a fin de adoptar la que resulte más razonable. Estas posibilidades interpretativas serían tres: 1) entender que las Mesas tienen *distintas* facultades dependiendo de dónde esté situada la mención "con arreglo a Reglamento"; 2) entender que las Mesas tienen *las mismas* facultades con independencia de dónde esté situada dicha mención, correspondiéndoles realizar un control de la validez jurídica *in extenso*; 3) entender que las Mesas tienen en todo caso *las mismas* facultades, pero alcanzando éstas sólo a un control de la validez jurídica *reglamentaria*.

En abstracto la cuestión tiene una difícil solución, pero éste es precisamente el nudo gordiano que determina hasta dónde alcanzan las facultades de las Mesas parlamentarias y, por ende, en qué medida puede verse constreñido el derecho fundamental al ejercicio del cargo público representativo. Para resolver este dilema de una manera correcta conviene, no obstante, que nos preguntemos previamente si con independencia de que aparezca recogida o no la mención "con arreglo a Reglamento" una Mesa parlamentaria puede —en buena lógica jurídica— controlar todos los límites jurídicos del derecho a presentar iniciativas o si tal cosa no es posible; ya que si no es posible, ninguna trascendencia tendrá que aparezca recogida en el Reglamento, y sólo si entendemos que lo es habrá que analizar la trascendencia de que aparezca recogida o no y la posición que ocupa. Esa buena lógica jurídica obliga a tener en cuenta varias consideraciones:

En primer lugar, debemos recordar que se trata tan sólo de un trámite de admisión, lo que implica que no se debe efectuar un análisis de fondo de la iniciativa, sino simplemente realizar un juicio sobre el cumplimiento de los requisitos formales (o los materiales expresamente previstos para tal trámite, en general o para un tipo de iniciativa concreto), sin valorar si la pretensión es o no ajustada a derecho por su contenido<sup>36</sup>. No obstante, junto al control de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, el Tribunal Constitucional ha sostenido en varias sentencias desde la STC 205/1990 la capacidad de las Mesas para apreciar la conformidad a derecho de la pretensión deducida, aunque constreñida a una verificación liminar. En otras, como la STC 38/1999, ha manifestado en cambio que a la Mesa le compete verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria, salvo que expresamente se haya dispuesto lo contrario<sup>37</sup>.

En segundo lugar, el hecho de que las Mesas estén compuestas por personas a las que no se les exige cualificación jurídica para pertenecer a ellas debe llevarnos a entender que posiblemente carezcan de los conocimientos adecuados para controlar la validez jurídica *in extenso* de cualquier iniciativa. Dicho control *in extenso* sería propio, en todo caso, de un órgano de naturaleza jurisdiccional, pero no de un órgano para el que no se exige ninguna formación jurídica. La apreciación de realidades fácticas puede sin mayores problemas ser efectuada por la Mesa, pero la resolución de controversias jurídicas no parece acertado encomendarlo a órganos no jurisdiccionales, sobre todo si tenemos en cuenta que están en juego derechos fundamentales<sup>38</sup>. Bien es verdad, que la Mesas están siempre perfectamente asistidas por los servicios jurídicos de la Cámara correspondiente, pero la voluntad de los Letrados no puede suplantar la de los miembros de la Mesa (de la que no forman

36 Por lo general estos requisitos formales se hayan recogidas en el Reglamento parlamentario correspondiente, aunque fuera de él encontramos, por ejemplo, las previsiones contenidas en las leyes de reguladoras de la iniciativa popular —nacional o autonómica—, así como otras contenidas en la Constitución (moción de censura) o en los Estatutos de Autonomía que, sin embargo, son luego reproducidas por la norma reglamentaria.

37 STC 38/1999, FJ 3º B: «El Reglamento Parlamentario, no obstante lo dicho, puede permitir, o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios 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 [...] Si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad.»

38 La STC 161/1988, FJ 9º, señala en un caso en el que podían entrar en colisión los derechos reconocidos en los arts. 18 y 23 CE que no corresponde a la Mesa en el trámite de admisión «la tarea, materialmente jurisdiccional, de ponderar los eventuales derechos de terceros y el ejercitado por los demandantes para terminar negando el de éstos en atención a supuestos atentados futuros a los de aquellos.»

parte) y de hecho en muchas ocasiones las Mesas adoptan decisiones con el criterio contrario de los Letrados<sup>39</sup>.

En tercer lugar, debemos reflexionar sobre la trascendencia de la actuación de la Mesa desde el punto de vista del control del ejercicio ilegítimo del derecho fundamental al ejercicio del cargo público representativo. Si tenemos claro que una cosa es la aprobación de la iniciativa por la Cámara (Pleno o Comisión) y otra el registro de la misma para que sea sustanciada, debemos entender que lo único que debe juzgar la Mesa es la corrección jurídica de la presentación de la iniciativa, pero no las consecuencias de su aprobación tras el debate correspondiente, porque la aprobación es algo que la Mesa no puede jurídicamente predecir, a menos que esté teniendo en cuenta criterios políticos que deben ser ajenos al trámite de admisión. Debiendo juzgar, por tanto, las consecuencias de su admisión a trámite, es decir, del debate de la iniciativa, pero no de su aprobación, la trascendencia del control que efectúa la Mesa se ve notablemente reducida: incluso en el caso de que la Mesa no aplicara ninguno de los límites extrarreglamentarios al ejercicio del derecho a presentar y debatir iniciativas que pudieran existir (por ejemplo, el derecho al honor) siempre cabría un control a posteriori por el Poder Judicial, que es el llamado en definitiva a garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico (extraparlamentario) por parte de quienes ejercitan su derecho<sup>40</sup>. Esto debe hacernos meditar si tiene sentido, dada la composición de la Mesa, atribuirle la facultad de controlar la validez jurídica *in extenso* de las iniciativas.

Tras el análisis de estas consideraciones, posiblemente resulte más acertado decantarse, en lugar de por la heterogeneidad, por la tercera de las posibilidades interpretativas que antes planteábamos, ya que, con independencia de que aparezca o no la

39 Esto debe ser entendido con total naturalidad ya que si no estaríamos sustituyendo la decisión de la Mesa, que es quien tiene atribuida la competencia, por la de los Servicios Jurídicos. Un caso reciente se ha producido en el Parlamento de Andalucía, donde tanto la Mesa de la Comisión de Coordinación (vid. Acta nº 3/05, de 22 de febrero de 2005) como la de la Comisión de Justicia y Régimen de la Administración Pública (vid. Acta nº 4/05, de 23 de febrero de 2005) han admitido a trámite enmiendas parciales a sendas Proposiciones de Ley pese a que en opinión del Letrado resultaban incompatibles con lo expresado por el Tribunal Constitucional en el ATC 118/1999.

40 Véase ATC 147/1982, FJ 4º: «los Diputados y Senadores no son, en su actuación individual y sin mengua de la alta representación que ostentan y de la función pública que ejercen, poderes públicos en el sentido del art. 41.2 de la LOTC, ni agentes o funcionarios de éstos. Es el órgano del que forman parte, y no ellos, el que debe ser considerado como poder público, pues sólo el órgano como tal y no los hombres que lo integran, actuando aisladamente, es el que puede producir disposiciones o actos (art. 41.2 de la LOTC) o actuar siguiendo vías de hecho en términos capaces de imponer obligaciones a los ciudadanos y lesionar así sus derechos y libertades fundamentales». En definitiva, una iniciativa con un contenido insultante no va a lesionar el derecho al honor de un tercero por el hecho de admitirse a trámite o no; en sí misma es lesiva aunque no se admita, por lo que la admisión a trámite no añade ni quita nada, es independiente.

mención "con arreglo a Reglamento" y, por tanto, del lugar donde ésta aparezca, la Mesa sólo debería tener en cuenta a la hora de admitir o no a trámite una iniciativa de los parlamentarios<sup>41</sup> los requisitos previstos en el Reglamento correspondiente, sin realizar un control de la corrección de la iniciativa a la luz del conjunto del ordenamiento jurídico<sup>42</sup>. Por consiguiente, que dicha mención venga referida en la mayor parte de los Reglamentos parlamentarios a la calificación y no a la admisión a trámite, no debe ser interpretado en el sentido de que sólo en la fase de calificación la Mesa haya de ajustarse a las exigencias reglamentarias, mientras que la fase de admisión a trámite deba tener en cuenta el conjunto del ordenamiento, sino de una manera completamente distinta: que la calificación, es decir, la contrastación entre la iniciativa concreta y el tipo de iniciativa elegido, ha de hacerse tomando como referencia no un concepto abstracto o teórico de ese tipo de iniciativa, sino la concepción de ese tipo de iniciativa en el Reglamento correspondiente.

Ello no significa, sin embargo, que todas las Mesas parlamentarias hayan de tener la misma capacidad de control sobre los límites del derecho al ejercicio del cargo público representativo o que esta capacidad sea idéntica para todos los tipos de iniciativas. Nada impide establecer en el Reglamento, dada la autonomía de las Cámaras, la posibilidad de que la Mesa controle tal o cuál requisito, ya que ello entra dentro de la configuración legal del derecho fundamental. De esta forma, las facultades —o las exigencias procedimentales para ponerlas en práctica— pueden ser diferentes para unas Mesas y para otras, dependiendo de lo que disponga la norma reglamentaria. Es lo que ocurre, como hemos visto, con la cláusula que prevé una subsanación de errores en el Parlamento de Asturias o la necesidad de oír a la Junta de Portavoces en el Parlamento de Navarra. Además, por supuesto, la regulación de cada tipo de iniciativa podrá atribuir a la Mesa la capacidad de apreciar el cumplimiento de requisitos muy diversos que limiten el ejercicio del derecho, produciéndose de este modo diferentes configuraciones en función de lo que el legislador reglamentario considere más oportuno para hacer compatible el derecho al debate parlamentario con el funcionamiento eficiente de la Cámara.

41 Distinto es el caso, como ya hemos apuntado, de los requisitos que pudieran venir legalmente exigidos para las iniciativas de procedencia extraparlamentaria como la iniciativa legislativa popular. Véase ATC 140/1992.

42 En contra, entre otros, DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, *op. cit.*, pág. 358: «el Reglamento parlamentario no es una norma aislada, sino incardinada dentro de un ordenamiento jurídico, por tanto, en un sistema normativo. Ello exige que la interpretación y aplicación de las normas a los efectos de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias se realice teniendo presente y ateniéndose al conjunto del ordenamiento jurídico».

Sentado ya que los límites que corresponde apreciar a la Mesa en el trámite de admisión han de ser límites reglamentarios formales, junto con aquellos límites reglamentarios materiales que expresamente hayan de ser valorados en el trámite de admisión por así disponerlo la norma reglamentaria (con carácter general o para un tipo de iniciativa concreto), se nos plantea la duda de qué ocurre con los límites reglamentarios implícitos<sup>43</sup>. De un lado, tenemos la falta de competencia de la Mesa para crear límites al derecho fundamental al ejercicio del cargo público representativo; de otro, la facultad de la Mesa de controlar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios. Si rechazamos la capacidad de la Mesa para controlar los límites reglamentarios implícitos estaremos restándole poder para aplicar el Reglamento; si admitimos su capacidad estaremos corriendo el riesgo de que su actividad identificadora y aplicativa de los límites existentes pueda convertirse en realidad en una actividad creativa de los mismos.

La solución vuelve a no ser fácil, pero si retomamos las consideraciones que hemos realizado anteriormente tal vez encontremos una respuesta aceptable. En primer lugar, debemos descartar la posibilidad de aplicar límites implícitos materiales ya que se trata simplemente de un trámite de admisión y, por tanto, cualquier limitación de tipo material debería venir establecida de manera expresa en el Reglamento. En segundo lugar, debemos considerar la falta de capacitación técnica de la Mesa para identificar la existencia de límites implícitos de carácter jurídico por las mismas razones que hemos señalado con respecto a su capacidad para apreciar la conformidad de la iniciativa con el conjunto del ordenamiento jurídico. Y, en tercer lugar, debemos reflexionar de nuevo sobre la trascendencia que podría tener la no apreciación por parte de la Mesa de los límites reglamentarios implícitos que pudieran existir.

En este sentido no está de más recordar que con respecto a los límites reglamentarios la posibilidad de que los órganos judiciales corrijan el ejercicio ilegítimo del derecho no controlado por la Mesa desaparece, dada la autonomía parlamentaria (*interna corporis*)<sup>44</sup>, por lo que resultará imposible corregir *a posteriori* lo que no haya

<sup>43</sup> A este respecto, debemos tener claro que no cabría considerar la corrección legal o constitucional de una iniciativa como un requisito material implícito en el Reglamento. Primero, porque con ello se estaría facultando a la Mesa para controlar límites extrareglamentarios; algo que acabamos de rechazar. Y segundo porque tal vez podríamos estar impidiendo que se presentaran no sólo proposiciones de ley, que suelen ser casi siempre contrarias al ordenamiento jurídico existente, sino también, por ejemplo, una proposición no de ley que plantee la reforma de un Decreto.

<sup>44</sup> Véase al respecto del significado de la autonomía parlamentaria desde esta perspectiva ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE y ENRIQUE ARNARLDO ALCUBILLA, "Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional", en Francesc Pau i Vall (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 44.



corregido *a priori* la Mesa de la Cámara. Sin embargo, debemos tener presente también que estamos hablando de límites puramente reglamentarios<sup>45</sup> que ni siquiera se ha considerado relevante expresar en el Reglamento (o han sido olvidados), lo que induce a pensar que la trascendencia que puede tener esa falta de control es bastante reducida. Entonces, ¿debemos entender atribuida a la Mesa —pese a tratarse de un trámite de admisión y pese a su falta de capacitación técnica— la facultad de controlarlos, aún a riesgo de que extralimitándose en su actuación sea ella la que vulnere derechos fundamentales (el derecho a ejercer el cargo público representativo) sólo por el hecho de que de lo contrario no sería posible corregir el ejercicio ciertamente ilegítimo —pero sin mayores consecuencias— del derecho?

No pensamos que la mera posibilidad de que un parlamentario pueda extralimitarse en el ejercicio de su derecho a presentar y debatir iniciativas, sin que ello afecte a derechos fundamentales de terceros, pueda justificar la intervención de la Mesa en el control de supuestos límites jurídicos implícitos en el Reglamento —especialmente cuando éstos tienen un carácter material— por las razones que ya hemos apuntado con anterioridad. Pero ello no obsta para que convenga, en aras de la correcta actuación parlamentaria y de la ordenación de los debates, que la Mesa controle lo que podríamos considerar límites lógicos de carácter formal, ya que estos límites sí deberían ser tomados en consideración en un trámite de admisión y, además, no podemos calificarlos como límites jurídicos aunque los entendiéramos implícitos en el propio Reglamento<sup>46</sup>. De igual modo, deberá controlar aquellos límites libremente pactados con la misma finalidad por los grupos parlamentarios en la legislatura en curso.

Por otra parte, tratando de afinar más en la trascendencia de la actuación de la Mesa, quizás pudiéramos tener en cuenta la diferente naturaleza de las iniciativas parlamentarias si atendemos a cómo se produce su sustanciación. Ya hemos comentado que mientras unas requieren votación para completarla (proposiciones no de ley o solicitudes de creación de comisiones de investigación), otras se sustancian simplemente con la celebración del debate o la expresión de la posición de cada parte (interpelaciones o preguntas) y un tercer tipo —como advertíamos al

45 No, por ejemplo, de los límites que pudieran derivarse de otros derechos fundamentales, ya que éstos serían siempre extrareglamentarios.

46 De este modo, pese a que nada establezca el Reglamento, la pura lógica nos permite sostener que las iniciativas deben presentarse en la lengua oficial correspondiente para que sea inteligible, por escrito, en un papel adecuado, expresadas con corrección, etc.

principio— no requieren ninguna de ambas cosas (solicitudes de información). En todos los casos la simple calificación favorable y la admisión a trámite posibilita ya el ejercicio del derecho que estamos analizando. Ahora bien, mientras que con respecto a aquellas que no precisan ser aprobadas por la Cámara (segundo y tercer tipo) cualquier parlamentario podría aprovecharse de la falta de control por parte de la Mesa para sustanciar iniciativas que rebasaran los límites establecidos y con ello habría logrado plenamente su objetivo (formular la pregunta o solicitar la información, con la consiguiente obligación de responderla o de remitirla), la finalidad perseguida por quien presenta una iniciativa que requiere votación no es sólo la de sustanciarla, sino la de que ésta sea aprobada. Por ello, una extralimitación en el ejercicio de su derecho si bien no podría ser corregida por el Pleno, o en su caso la Comisión —ya se estaría sustanciando, que es a lo que se tiene derecho—, sí podría convertirse en cambio en un argumento para la no aprobación de la misma por la Cámara, con la consiguiente imposibilidad para el proponente de conseguir lo pretendido. Esta diferente forma de sustanciación tal vez pudiera justificar entonces una mayor capacidad de control de los supuestos límites implícitos en las iniciativas que no han de someterse a votación, pero no en relación con aquellas para las que sí está prevista.

Todo lo anterior incide, por un lado, en la escasa trascendencia que puede tener la no apreciación por parte de la Mesa de límites reglamentarios implícitos y hace, por otro, que, en favor del ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE, resulte más adecuado interpretar los Reglamentos parlamentarios en el sentido de que las Mesas no tienen competencia para controlar el cumplimiento de otros límites jurídicos que aquellos que se contemplan de manera expresa en la norma reglamentaria<sup>47</sup>; sobre todo en lo que se refiere a las iniciativas que exigen debate y votación<sup>48</sup> que son precisamente las que más comprometen las posiciones de los partidos.

47 A los que habría que unir, como ya hemos apuntado, los límites formales extrarreglamentarios que para la presentación de determinadas iniciativas (por ejemplo, mociones de censura) pudieran existir y que no hubiesen sido reproducidos en el Reglamento, los límites lógicos para la correcta actividad de la Cámara y, si se trata de iniciativas extraparlamentarias (ciudadanas o de los Ayuntamientos), los que viniesen contemplados en su norma reguladora.

48 De hecho así da la impresión que ha venido entendiéndolo el Tribunal Constitucional en una amplia jurisprudencia en la que —de una manera consciente o inconsciente— reconoce un mayor o menor poder a las Mesas parlamentarias en función de que estuviera previsto o no un debate y votación del Pleno o de la Comisión para el tipo de iniciativa sometida a análisis, y no tanto sobre la base de la distinción tipológica tradicional entre iniciativas legislativas, de impulso y de control. Sobre las proposiciones de ley: consultar las SSTC 95/1994, 124/1995, 38/1999; sobre las proposiciones no de ley: consultar la STC 40/2003; sobre las mociones: consultar la STC 205/1990; sobre las preguntas orales en pleno: consultar la STC 107/2001; y sobre las solicitudes de comparecencia en Comisión: consultar la STC 177/2002.

## 6 CONCLUSIONES

No debemos olvidar que, a diferencia de lo que ocurría en parlamentarismo del siglo XIX, tras la Constitución española de 1978 y la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional desde entonces, la actuación de la Mesa de cualquier Parlamento a la hora de calificar y admitir a trámite las iniciativas parlamentarias incide de manera significativa sobre derechos fundamentales reconocidos en la Carta Magna. Esta simple circunstancia nos obliga a plantearnos la oportunidad y conveniencia de aplicar esquemas y paradigmas del pasado sobre las facultades de las Mesas y a tratar de buscar nuevos modos de garantizar el pleno respeto de los derechos fundamentales dentro, por supuesto, de los límites establecidos.

La habitual composición política de las Mesas merma, a decir verdad, las posibilidades de efectuar en el trámite de admisión un análisis escrupulosamente imparcial desde el punto de vista técnico de las iniciativas registradas, por más que el Tribunal Constitucional se empeñe en recordar que no pueden ser tenidos en cuenta criterios políticos para decidir cuáles se sustancian y cuáles no. Y aunque, ciertamente, la asistencia que prestan los servicios jurídicos de las Cámaras contribuye en gran medida a salvaguardar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico, ni forman en puridad parte de las Mesas, ni pueden éstas de todos modos convertirse en jueces que ponderen los derechos fundamentales en juego. Quizás podríamos cambiar el modelo actual y encomendar la competencia no a la Mesa, sino a los servicios jurídicos directamente, pero tal cosa, además de inoportuna, resultaría inviable desde el punto de vista político. En consecuencia, si queremos posibilitar una mayor garantía del debate democrático, debemos mejorar el sistema vigente y apostar de una manera decidida por una limitación —es decir, una interpretación restrictiva— de las facultades de las Mesas.

El Tribunal Constitucional ha tratado en una ya larga y evolutiva jurisprudencia de situar en sus justos términos las facultades de las Mesas en defensa del derecho fundamental al ejercicio del cargo público representativo y, por tanto, a presentar y debatir iniciativas parlamentarias<sup>49</sup>. Sin embargo, no creemos que el recurso de amparo

<sup>49</sup> Como apunta ARCE JANÁRIZ, *El Parlamento...*, *op. cit.*, págs. 98 y 99, la identificación de Parlamento con debate aflora de manera muy significativa en toda la doctrina jurisprudencial que progresivamente ha venido desapoderando a las Mesas de las Cámaras del control, inicialmente más amplio, en el trámite de calificación y admisión de las iniciativas parlamentarias. Sobre la evolución

previsto en el artículo 42 LOTC resulte siempre todo lo operativo que sería de dese- ar para impedir que la mayoría parlamentaria —dominante en la Mesa—, ante inicia- tivas "delicadas", hurte el debate democrático propuesto por la oposición si encuen- tra la más mínima excusa para hacerlo, dado que habremos de esperar varios años, con la consiguiente finalización de la Legislatura en curso, para obtener una res- puesta y una reparación —ya sólo moral— del derecho fundamental vulnerado. Sir- van como ejemplo las recientes sentencias en la que en abril del 2005 el Tribunal Constitucional resuelve y estima sendos recursos planteados en el año 2001 contra la Mesa del Congreso de los Diputados, y en la que se viene una vez más a reconocer que "el otorgamiento del amparo solicitado no puede comportar, sin embargo, el "pleno restablecimiento" del derecho lesionado, porque la legislatura en que se pro- dujo la decisión de la Mesa ya ha terminado"<sup>50</sup>.

Así pues, para hacer posible el libre debate democrático de todos los planteamien- tos, dentro de la lógica ordenación parlamentaria para el mejor funcionamiento de la institución, debemos buscar los medios que hagan que las Mesas de las Cámaras (na- cionales o autonómicas) sean conscientes a la hora de ejercer sus facultades de que los únicos límites a aplicar a las iniciativas son aquellos que se derivan del derecho a debatirlas —o a sustanciarlas en la manera en que esté previsto— y no del inexisten- te derecho a aprobarlas. Por ello, no deben ser tenidas en cuenta en la calificación y admisión a trámite las consecuencias de su aprobación ni las contradicciones que eso suponga con el ordenamiento jurídico vigente. Es decir, la actuación de la Mesa debe producirse desde el punto de vista del derecho a debatir, no del derecho a aprobar, analizando qué impedimento jurídico existe (en el Reglamento) para que pueda debatirse —no para que pueda aprobarse— la iniciativa propuesta, pues de lo contrario la Mesa estaría prejuzgando el resultado del debate y la votación. Y puede, efectivamente, que no sea constitucional o legal aprobar una determinada iniciativa, pero eso no implica que no sea constitucional o legal debatirla o sustanciarla.

Algunos han considerado de una manera muy gráfica que si todo lo que se registra debe superar el filtro de la Mesa convertiríamos a ésta en un mero buzón de correos,

jurisprudencial véase también ALBERTO ARCE JANÁRIZ, "¿Overruling en la jurisprudencia constitucional sobre el trámite parla- mentario de admisión?", en *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamen- tos, Francesc Pau i Vall (coord.), Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 365 y ss. Cfr. además SSTC 205/1990, 124/1995, 117/2002 y 208/2003.

<sup>50</sup> SSTC 89/2005, y 90/2005.

tarea para la cual sería suficiente con un funcionario especializado<sup>51</sup>. Como es lógico no podemos reducir la tarea de la Mesa a tal cosa, ni el análisis que hemos desarrollado en este trabajo permite llegar a esa conclusión. Incluso seguiría quedando en la Mesa cierto margen de apreciación en la calificación, de tal modo que serán calificadas desfavorablemente aquellas iniciativas que sean inequívocamente extrañas a la finalidad que es propia del tipo utilizado. Pero sí debemos situar en su justa medida la capacidad de filtrado, reduciéndola al mínimo indispensable para garantizar la ordenación de los debates y la buena marcha de la institución: primero, porque estamos hablando del ejercicio de un derecho fundamental, sobre el que cualquier tipo de "censura previa" debe estar plenamente justificado en su configuración legal y apostar en la medida de lo posible por controles *a posteriori* sobre su ejercicio, una vez efectuado éste, si se han superado los límites previstos; y, segundo, porque la tentación de emplear motivaciones políticas (disfrazadas de argumentos jurídicos) para permitir o no la sustanciación de las iniciativas siempre estará presente en una Mesa con la composición usual.

Por tanto, puesto que la función de la Mesa en cualquier Cámara debe ser la de ordenar la vida parlamentaria y no la de controlar el legítimo ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los cargos públicos representativos, consideramos que tal vez sería conveniente reflexionar sobre dos vías posibles —no incompatibles— para alcanzar los objetivos propuestos:

1º) Una clarificación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la que de una manera más decidida apostara —sin titubeos ni vacilaciones— por lo expresado en la STC 124/1995 y primara el derecho fundamental al debate frente a las facultades reglamentarias de las Mesas, realizando una interpretación de las mismas en los términos que han sido expuestos en este trabajo. El fundamento jurídico tercero de la STC 124/1995 apuesta por que «la Mesa, en tanto que órgano de administración y

51 CANO BUESO, *op. cit.*, pág. 247, señala que «en la actividad de calificación»—y en la verificación de tipicidad que lleva implícita— el control que compete a la Mesa no es siempre el estrictamente formal atinente a constatar la regularidad del documento parlamentario en una actividad de verificación reglada. Ni siquiera la actividad puramente técnica, carente de relevancia sustancial, podría predicarse de la que efectúa la Mesa en el acto de tramitación de las peticiones de información a las Administraciones públicas en cuanto derecho singular de los parlamentarios. Y es que el control puramente formal no suministra con frecuencia los datos necesarios para el acto de calificación, haciéndose necesario penetrar a la búsqueda de una perspectiva sustancial del asunto. Piénsese, en sentido contrario, que la visión de la Mesa como puro "buzón" de iniciativas ni se corresponde con la realidad ni requeriría la apreciación de la calificación por un órgano colegiado y hasta impar; bastaría con un cualificado funcionario para verificar los requisitos puramente formales de todas y cada una de las iniciativas».

gobierno interior, limite sus facultades de calificación y admisión de las mismas al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, pues, de lo contrario, no solo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere».

Además, nada impediría por otra parte que lo antes expresado en relación con las proposiciones de ley se haga extensivo al resto de iniciativas, como demuestra el fundamento jurídico 7º de la STC 40/2003: «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».

2º) Arbitrar algún tipo de mecanismo para que las iniciativas controvertidas, en lugar de ser decididas definitivamente en la Mesa, pasen a discusión plenaria, y que sea el Pleno quien decida si se pueden tramitar o no. Este sistema es el que se sigue, por ejemplo, en el Parlamento portugués<sup>52</sup>, y como es obvio posibilita al fin y al cabo que la cuestión de fondo acabe siendo discutida en sede parlamentaria. Además, resulta mucho más operativo que la figura de la reconsideración, habitual en los reglamentos parlamentarios españoles, pero inútil en la medida en que la

52 El Reglamento de la Asamblea de la República señala en su artículo 17.1 que es competencia del Presidente: «c) *Admitir ou rejeitar os projectos e as propostas de lei ou de resolução, os projectos de deliberação e os requerimentos, verificada a sua regularidade regimental, sem prejuízo do direito de recurso para a Assembleia.*»

Mesa nunca suele cambiar de criterio. Tal vez alguien pudiera sostener que de esa forma se habría conseguido la finalidad de debatir algo a lo que no se tenía derecho. Pero olvidará que —se tuviera o no derecho a hacerlo— la cuestión sería debatida de todos modos, si bien no en el Pleno, sí en la Mesa, aunque sin la trascendencia mediática de la intervención plenaria que precisamente la mayoría parlamentaria pudiera tratar de evitar.

En definitiva, si verdaderamente queremos garantizar el derecho fundamental al debate parlamentario, hemos de abandonar las concepciones decimonónicas y comprender, en primer lugar, que la Mesa no es el Parlamento, y lo que le corresponde decidir al Parlamento no puede decidirlo la Mesa, y, en segundo lugar, que estamos ante un derecho fundamental que debe ser controlado *ex post* y no *ex ante* de su ejercicio siempre que sea posible.

Cierto es que la trascendencia mediática, y por tanto social, no sólo de las decisiones, sino también de las opiniones políticas, llevan en ocasiones a una lucha estratégica partidista —un tanto pervertida— que persigue poner "entre la espada y la pared" a las formaciones contrarias, obligándolas a adoptar un posicionamiento sobre una cuestión que puede tener consecuencias importantes medida en términos de ulteriores respaldos electorales. Aun así, debemos partir de la centralidad democrática del debate parlamentario como fundamento para recortar la potestad de la Mesa en el trámite inicial de calificación y admisión. Con ello posiblemente estaremos contribuyendo, aunque desde otra perspectiva, al cambio de paradigma que algunos ya han apuntado<sup>53</sup>. Pero de eso se trata, de posibilitar, por un lado, el ejercicio de los derechos fundamentales y, por otro, de potenciar los instrumentos parlamentarios de iniciativa legislativa, de representación y de control al gobierno y a la Administración. Para ello, cualquier medida que contribuya a la sustanciación de las iniciativas parlamentarias y en especial de aquellas que obligan a un posicionamiento de los partidos será bienvenida, ya que estaremos permitiendo el debate, tan fundamental para la Democracia.

53 JAVIER TERRÓN MONTERO, "La crisis de un paradigma dominante: nuevas perspectivas del derecho parlamentario", en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 7, 1999, págs. 227-250.

