

ordinales del apartado 1 del art. 51 del Reglamento de la denominación de origen calificada "Rioja", carecen del rango normativo mínimo exigido por este Tribunal, en aplicación del art. 25.1 CE, para la tipificación de los ilícitos administrativos, al estar previstas en una norma reglamentaria (en una Orden Ministerial en concreto) carente de cobertura legal suficiente».

Y añadía asimismo la STC 297/2005, FJ 8, que «la declaración de nulidad –con los efectos que ello conlleva– del Reglamento de la denominación de origen del Rioja de 1991, por parte de la Sentencia de 10 de junio de 2004, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por tratarse de un reglamento ejecutivo que no había sido sometido al dictamen preceptivo del Consejo de Estado, hace que las conductas prohibidas originariamente tipificadas –aunque fuese por normas de rango insuficiente–, hayan dejado de estarlo. Por tanto, el mantenimiento de la sanción cuestionada en amparo infringiría la exigencia de predeterminación normativa, y con ello el principio de tipicidad en materia punitiva».

Por otra parte, saliendo al paso de las alegaciones del Abogado del Estado, que sostenía que aunque los hechos no pudiesen ser incardinados en los diversos ordinales del art. 51.1 del Reglamento del Rioja, sí que, al menos parcialmente, estarían tipificados en una norma reglamentaria preconstitucional a la que no es exigible el principio de reserva de ley (art. 73 del Real Decreto 835/1972, de 23 de marzo) y que establecía un margen de tolerancia del 5 por 100, superado en el caso por la recurrente, la STC 297/2005 (FJ 8) también rechazaba este argumento porque «el principio de tipicidad exige que la Administración sancionadora precise de manera suficiente y correcta, a la hora de dictar cada acto sancionador, cuál es el tipo infractor con base en el que se impone la sanción, sin que corresponda a los órganos de la jurisdicción ordinaria ni a este Tribunal buscar una cobertura legal al tipo infractor o, mucho menos, encontrar un tipo sancionador alternativo al aplicado de manera eventualmente incorrecta por la Administración sancionadora. Por ello, no resulta, ciertamente, posible sustituir el tipo sancionador aplicado por el Consejo de Ministros (y confirmado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo) por ningún otro descubierto por este Tribunal, bien directamente o bien –como sucede en este caso– a propuesta de la Abogacía del Estado, dado que la mercantil recurrente ha sido sancionada en el caso enjuiciado exclusivamente por infracción de distintos ordinales del art. 51.1 del Reglamento de la denominación de origen calificada de "Rioja", y no por infracción del Reglamento del vino de 1972».

Por todo ello, la STC 297/2005 (FJ 9) concluía constatando la lesión del principio de legalidad en materia sancionadora por la resolución sancionadora del Consejo de Ministros, «puesto que los tipos infractores en base a los que se ha sancionado a la mercantil recurrente no sólo carecían de suficiente cobertura legal, sino que han sido declarados nulos por el Tribunal Supremo y, por tanto, inexistentes *ab origine*. De este modo la resolución (y los posteriores actos administrativos y judiciales que la han confirmado) resultan contrarios tanto a la garantía constitucional formal inherente al art. 25.1 CE como a su garantía material, connatural también al principio de legalidad punitiva».

En consecuencia, por los mismos razonamientos expuestos en la STC 297/2005, ha de concluirse en el presente caso que la resolución sancionadora de 3 de septiembre de 1999 del Consejo de Ministros, así como las posteriores resoluciones administrativa y judiciales que la confirmaron, han vulnerado el derecho de la recurrente a la legalidad sancionadora.

## FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la entidad mercantil Viña Valoria, S.A. y, en su virtud:

1.º Reconocer su derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Declarar la nulidad de los Acuerdos de 3 de septiembre de 1999 y 3 de marzo de 2000, dictados ambos por el Consejo de Ministros en el procedimiento sancionador núm. 3540-R, en materia de denominaciones de origen, así como de la Sentencia de 17 de abril de 2002, pronunciada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en los recursos contencioso-administrativos acumulados núms. 52-2000 y 624-2000, y de la Sentencia de 20 de octubre de 2003, dictada por la Sección Especial del art. 96.6 LJCA de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 253-2003.

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

Dada en Madrid, a trece de marzo de dos mil seis.– María Emilia Casas Baamonde.– Javier Delgado Barrio.– Roberto García-Calvo y Montiel.– Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.– Manuel Aragón Reyes.– Pablo Pérez Tremps.– Firmado y rubricado.

## 6880

*Sala Segunda. Sentencia 78/2006, de 13 de marzo de 2006. Recursos de amparo 550-2004 y 1403-2004 (acumulados). Interpuestos por don Antonio Sanz Cabello contra la Mesa del Parlamento de Andalucía sobre inadmisión a trámite de proposiciones no de ley relativas a «Rectificación del Presidente de los socialistas catalanes» y a «Declaraciones del Secretario General del PSOE».*

*Vulneración de los derechos a participar en los asuntos públicos y al ejercicio del cargo parlamentario: Inadmisión de propuestas de resolución criticando declaraciones políticas sin competencia ni justificación (STC 161/1988).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En los recursos de amparo 550-2004 y 1403-2004, interpuestos por Antonio Sanz Cabello, representado por el Procurador de los Tribunales don José Luis Ferrer Recuero y asistido por la Letrada doña Dolores Martínez Pérez, contra, respectivamente, los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Andalucía de 22 de octubre y 5 de

noviembre de 2003 por los que se acuerda: a) no admitir a trámite y rechazar la reconsideración solicitada de la proposición no de ley en Pleno 6-03/PNLP-000076 relativa a «Rectificación del Presidente de los socialistas catalanes» y, b) contra los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Andalucía de 19 de noviembre y 3 de diciembre de 2003 por los que se acuerda no admitir a trámite y rechazar la reconsideración solicitada de la proposición no de ley en Pleno 6-03/PNLP-000091 relativa a «Declaraciones del Secretario General del PSOE». Han intervenido el Parlamento de Andalucía y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. Antecedentes

1. Por medio de escritos sucesivos registrados en este Tribunal el 9 de abril y el 29 de julio de 2002, don José Luis Ferrer Recuero, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Antonio Sanz Cabello, interpuso sendos recursos de amparo contra las resoluciones parlamentarias citadas en el encabezamiento de la Sentencia.

2. Los hechos de los que trae su causa el recurso de amparo 550-2004 son los siguientes:

a) Don Pascual Maragall realizó el 2 de octubre de 2003 unas declaraciones críticas con el trasvase del Ebro hacia otras regiones, afirmando que la penuria de agua que éstas padecen se debe a que no implantan políticas de ahorro. Señalaba, en particular, que «no tiene sentido que si no tenemos agua y la pagamos tan cara se la enviemos a quienes no la pagan tan cara y ahora menos» («La Voz de Almería»), «que tales comunidades no ahorran ni una gota» («Diario de Sevilla»). La noticia tuvo amplia difusión en la prensa regional.

El 15 de octubre el recurrente, como portavoz y en nombre del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía, presentó una proposición no de ley bajo el título «Rectificación del Presidente de los Socialistas Catalanes» en los siguientes términos: «El Pleno del Parlamento de Andalucía: 1.-Expresa su total rechazo a las manifestaciones del Presidente de los Socialistas catalanes, don Pascual Maragall, porque constituyen una ofensa al Pueblo Andaluz en su conjunto, ante las que esta Cámara como representante de todos los ciudadanos de nuestra tierra no puede permanecer indiferente. 2.-Insta al Consejo de Gobierno a exigir a don Pascual Maragall una rectificación de dichas manifestaciones, en todos sus términos y con carácter inmediato».

b) La Mesa del Parlamento de Andalucía, en su sesión de 15 de octubre de 2003, decidió posponer su decisión sobre la admisión de la iniciativa, solicitando un dictamen de los servicios jurídicos del Parlamento. Dicho trámite fue evacuado el posterior 21 de octubre, con un informe que se articula en cinco grandes apartados y cuyo contenido puede resumirse en las siguientes ideas:

1) Los Letrados recuerdan algunos preceptos del Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA, en adelante), de los que se deriva que las proposiciones no de ley pueden servir para que la Cámara emita una declaración política, aun en relación con competencias de la Administración estatal o local. No hay, pues, limitación alguna al objeto o contenido posible de las proposiciones no de ley en el RPA.

2) Sin embargo hay límites indirectos, representados por los fines o intereses públicos o generales de Andalucía, que pueden condicionar la capacidad de actuación de la Institución.

En particular, el Parlamento «no puede realizar, en general, actuaciones directa e inmediatamente encaminadas a valorar negativa o desfavorablemente la conducta desarrollada por ciudadanos». «En otras palabras, en lo

que en el presente supuesto interesa especialmente, el Parlamento de Andalucía podrá manifestar su posición respecto del contenido material de las declaraciones realizadas por determinado ciudadano, en cuanto que las mismas tengan interés en relación con su condición representativa del pueblo andaluz, pero deberá abstenerse de realizar juicios o valoraciones sobre la procedencia o improcedencia, desde el punto de vista formal y subjetivo, de que dichas declaraciones hayan sido realizadas por el ciudadano en cuestión» (*vid.* STC 185/1985, FJ 4 *in fine*). En caso contrario se incidiría en el libre desarrollo de la personalidad de los ciudadanos (art. 10.1 CE), porque podría disuadirse a los ciudadanos de ejercer su libertad de expresión (efecto desaliento) al permitirse una consecuencia negativa [art. 20.1 a) CE], y más aún en una vertiente de esta libertad de expresión de especial intensidad, como es la relativa a los representantes políticos, acreedora, por esta condición, de una especial salvaguarda (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), son titulares, así como sus miembros, de la libertad de expresión (STC 136/1999, de 20 de julio, FJ 26, y STEDH de 9 de abril de 2002, parágrafo 46), garantía también aplicable a los parlamentarios (STEDH Castells c. España, de 23 de abril de 1992, parágrafo 42).

El razonamiento se complementa con dos precisiones. De un lado, el Parlamento puede debatir sobre el contenido de unas declaraciones que tengan relevancia y conexión con el interés público o general andaluz. De otro, si tal declaración incidiera sobre la posición institucional del Parlamento de Andalucía, éste podrá ejercer las acciones que considere pertinentes y fueran procedentes, «si bien las mismas deberían reconducirse a las sedes que les son propias, esencialmente la jurisdiccional».

3) Respecto de si puede la Mesa descalificar desfavorablemente y declarar la inadmisibilidad de la proposición no de ley que nos ocupa, por exceder la resolución que se propone del ámbito competencial estricto propio del Parlamento de Andalucía, y en el marco del art. 28.1.6 RPA, el informe recuerda que la jurisprudencia constitucional referida a las funciones de calificación de escritos y documentos parlamentarios por parte de la Mesa presenta oscilaciones y dudas interpretativas, no habiéndose nunca pronunciado sobre una cuestión como la que ahora se plantea. Puede traerse a colación la STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 b), en la que se afirma: «el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal». Es decir, que el control de la Mesa puede precisar, en ocasiones, un «examen material del contenido del documento presentado». También se señala en la misma Sentencia que, respecto de las proposiciones no de ley, las Mesas de las Cámaras «han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos».

Pues bien, la Mesa «tiene las más amplias facultades para pronunciarse sobre tal viabilidad procedimental de la iniciativa, naturalmente con exclusivo fundamento jurídico, pero sin que deba limitar su calificación desfavorable a aquellos casos en que tal inviabilidad procedimental resulte palmaria, manifiesta o evidente», ya que «en el caso de que se tramite una iniciativa que no es viable procedimentalmente se habrá producido ya una vulneración del ordenamiento jurídico, con independencia absoluta de que la iniciativa, finalmente, prospere o no». Tal decisión

debe fundarse, no sólo en el RPA, sino también en la CE y el bloque de constitucionalidad (señaladamente en el Estatuto de Autonomía), y no sólo en sus previsiones escritas, sino también en los principios o valores inspiradores de nuestro Ordenamiento jurídico. Se trata, como ha hecho ver el Tribunal Constitucional, de una verificación liminar (que la propuesta no de ley no resulta manifiestamente contraria a Derecho), porque si no entrará en juego el principio de interpretación más favorable para la efectividad de los derechos fundamentales (SSTC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 4 o 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5). Señala aquélla: «Hemos dicho al respecto que es objeto de ese control no sólo el cumplimiento de los requisitos formales reglamentarios, sino también la regularidad jurídica y la viabilidad procedimental de la iniciativa (STC 161/1988) o en otras palabras 'una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedimiento del procedimiento parlamentario elegido' (STC 205/1990)». La improcedencia de la iniciativa se justificaría, pues, en que la misma lesione el Ordenamiento jurídico (con más motivo, cuando afecta derechos fundamentales, restringiéndolos –STC 161/1988, de 29 de septiembre, FJ 9) y exceda del ámbito competencial, en sentido estricto, propio del Parlamento de Andalucía, por no referirse a aspectos de interés público o general andaluz «en lo que hace estrictamente a la valoración negativa o desfavorable de la conducta o declaraciones del ciudadano». Se recuerda, a mayor abundamiento, que el art. 166.1 RPA señala que la Mesa decidirá sobre su admisibilidad, lo que garantiza un ámbito propio de posibilidades en tal materia (STC 41/1995, de 13 de febrero, FFJJ 2 y 4), y la STC 124/1995, FJ 4, sobre la posibilidad de que la Mesa pueda entender que un documento no es de la competencia del Parlamento, sino de otro órgano constitucional, autonómico o administrativo, acordando, en su caso, su inadmisión.

4) Si bien es cierto que las declaraciones efectuadas por el Sr. Maragall guardan conexión con los intereses generales o públicos andaluces, la proposición «se dirige de modo inmediato y directo a realizar una valoración, juicio o crítica, de carácter esencialmente subjetivo, de tales declaraciones», excediendo del ámbito competencial estricto propio del Parlamento Andaluz (rechazando tales opiniones y exigiendo una rectificación). Por tal motivo procede la inadmisión de la propuesta, siendo siempre posible su reformulación en términos objetivos, sobre la posición o el empeño de dictar una declaración sobre el fondo del asunto.

Aunque no hay ningún precedente idéntico en esta materia, se han inadmitido otras iniciativas parlamentarias en las que se cuestionaban declaraciones realizadas por otras personas que ocupaban diversos cargos públicos. Sí fue admitida a trámite una proposición no de ley relativa a la rectificación del Ministro de Justicia, pero este supuesto no es asimilable al que ahora nos ocupa (porque estaba en juego el sistema de relaciones entre poderes públicos y porque las instituciones públicas o sus órganos no son titulares del derecho fundamental a la libertad de expresión –SSTC 254/1993, de 20 de julio, FJ 7, y 14/2003, de 28 de enero, FJ 8). Por otra parte, aunque se considerara un precedente, no impediría que ahora se adoptara la inadmisión de la iniciativa al amparo de los argumentos ya esgrimidos (*vid.* STC 149/1990, de 1 de octubre, FJ 5). También se admitieron sendas preguntas de respuesta en Pleno referida a declaraciones del Ministro de Trabajo, pero en este caso concurren las mismas circunstancias que se acaban de describir y la circunstancia añadida de que se trata de iniciativas parlamentarias (preguntas) que no dan lugar a la adopción de una resolución por el Parlamento de Andalucía como tal.

5) Se afirma, finalmente, que si la Mesa acuerda inadmitir la proposición no de ley deberá motivar cuidadosamente su decisión (STC 40/2003, FJ 6).

c) La Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el 22 de octubre de 2003, acordó calificar desfavorablemente y no admitir a trámite la proposición no de ley en Pleno 6-03/PNLP-000076, relativa a rectificación del Presidente de los socialistas catalanes, presentada por el Grupo Parlamentario Popular de Andalucía, por considerarla procedimentalmente inviable, de acuerdo con las consideraciones, que se asumen, expuestas en el Dictamen reseñado en líneas anteriores, habida cuenta de que excede del ámbito de intereses y fines propios del Parlamento de Andalucía, que determinan su capacidad de actuación, afectando negativamente al ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión de quien formuló las declaraciones a las que se refiere la proposición no de ley, sin perjuicio de que el grupo parlamentario pueda reformular la iniciativa en los términos que se expresaban en el considerado dictamen (esto es, centrándose en el contenido de las declaraciones y no en su improcedencia). Dicho Acuerdo fue notificado al Grupo proponente el 24 de octubre de 2003.

Cuatro días más tarde, el Grupo Parlamentario Popular de Andalucía solicitó que la Mesa reconsiderara su decisión, con apoyo en los siguientes argumentos:

1) Se ha producido una incorrecta interpretación de la jurisprudencia constitucional sobre las facultades de calificación (tipificación del procedimiento parlamentario aplicable para sustanciar la pretensión del interesado) y admisión a trámite (con la que se reconoce el *ius ut procedatur* de quien firma o suscribe el escrito en el que se documenta aquélla pretensión, el derecho a que se siga el procedimiento elegido), que se deben circunscribir a una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia sobre el procedimiento elegido (SSTC 161/1988, 204/1990, entre otras). En este caso la vía procedimental adecuada era la correcta, por lo que debía haber sido calificada como proposición no de ley.

2) La idea de que la iniciativa excede del ámbito de intereses y fines propios del Parlamento de Andalucía se deriva de una doble interpretación, estricta y amplia, del ámbito competencial del Parlamento, que termina privilegiando, contra todo pronóstico, por ser menos favorable a la efectividad de los derechos fundamentales (especialmente, del contenido en el art. 23.2 CE –cfr. STC 40/2003, entre otras–), la estricta para inadmitir la iniciativa. En todo caso debe ser el Pleno y no la Mesa el que, en su caso, aprecie cuál es el «ámbito de intereses y fines propios» de Parlamento de Andalucía.

3) La aseveración de que la iniciativa parlamentaria compromete la libertad de expresión de un ciudadano es frontalmente rechazada.

La no admisión a trámite de la iniciativa supone pre-juzgar por parte de la Mesa cuál va a ser el resultado del debate plenario y posterior votación, algo que a todas luces excede del ámbito de sus facultades y que podrá ser tomado en consideración por la mayoría de diputados, sin que corresponda a la Mesa «en ese trámite, 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. Es cierto que ningún poder público puede, al actuar sus atribuciones lesionar derechos constitucionales, pero en el caso presente es obvio que tal lesión no se habría seguido de la mera tramitación de las solicitudes» (STC 161/1988).

Se afirma en el dictamen que, tal lesión se produciría por el simple debate político de la Proposición no de Ley, pero tal entendimiento (a) hurta al debate político en el seno de las Cámaras parlamentarias prácticamente de cualquier cuestión de relevancia política (expresión, huelga, reunión o manifestación, etc.) y (b) presupone

que tal perturbación en el derecho fundamental se produciría también el supuesto de que el Parlamento corroborara sus palabras, lo que no parece de recibo (de hecho, las Cortes valencianas han tramitado una iniciativa similar a la ahora considerada).

4) En definitiva, la Mesa no puede prejuzgar, ni el sentido o contenido del debate, ni el éxito de la iniciativa, ni puede servir para proteger al Pleno de las consecuencias de su actuación, en el caso de que las tuviera, si con ello se está produciendo una vulneración del derecho al ejercicio del cargo público representativo de los diputados del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía. La doctrina del Tribunal Constitucional es suficientemente clara. En la STC 40/2003, de 27 de febrero, se recuerda que las proposiciones no de ley «se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere» (FJ 7).

d) La Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el 5 de noviembre, desestima la reconsideración interesada, partiendo de que las alegaciones realizadas no desvirtúan los argumentos que sirvieron de fundamento jurídico-técnico para el Acuerdo cuestionado.

1) El juicio de calificación de la Mesa no puede limitarse a verificar si la iniciativa se inscribe formalmente en el régimen jurídico de las proposiciones no de Ley, sino que debe determinar si responde a los fines que le son propios, y en particular «la regularidad jurídica y la viabilidad procedimental de la iniciativa» (STC 161/1998) o la idoneidad del procedimiento parlamentario elegido (STC 205/1990), que viene determinada, a su vez, lógicamente, por el propio ámbito competencial estricto de la institución ante la que pretenda tramitarse.

2) La invocación de la interpretación de la legalidad más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales no puede servir para oponerse a las previsiones de nuestro Ordenamiento jurídico (STC 74/1995, de 12 de mayo).

3) La razón determinante de la calificación desfavorable de la iniciativa es que ésta «excede del ámbito de intereses y fines propios del Parlamento de Andalucía, en cuanto que éste no puede realizar, en general, actuaciones directa e inmediatamente encaminadas a valorar negativa o desfavorablemente, desde un punto de vista formal y subjetivo, la conducta desarrollada o las declaraciones efectuadas por ciudadanos, (STC 185/1989, de 13 de noviembre, FJ 4 *in fine* y STS –Sala Tercera– de 17 de julio de 1998). Las referencias realizadas sobre la afcción del derecho fundamental a la libertad de expresión son la exposición del fundamento o razón de ser jurídicos de esa limitación de las posibilidades de actuación de las instituciones públicas. Lo que la STC 161/1988, de 29 de septiembre, permite es que tal afectación se produzca cuando la Cámara actúa para el cumplimiento de fines propios (FJ 9), lo que aquí no ocurre. Cuestión distinta sería que el

objeto de la iniciativa fuera el contenido de las declaraciones.

4) La decisión de la Mesa no puede verse condicionada ni por (a) la posición o actitud que asuma el ciudadano que realizó las declaraciones ni por (b) el sentido de la decisión que otras Asambleas Legislativas hayan podido efectuar. Tampoco resulta relevante el análisis detallado de los efectos que las razones y fundamentos jurídicos del acuerdo adoptado puedan tener en relación con las concretas actuaciones de otras instituciones u órganos públicos.

3. Los hechos de los que trae su causa el recurso de amparo 1403-2004 son los siguientes:

a) El Secretario General del PSOE, Sr. Rodríguez Zapatero, realizó el 13 de noviembre de 2003 unas declaraciones en las que se manifestaba contrario a un eventual trasvase del agua del Ebro a otras comunidades, aludiendo a Almería.

El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía presentó una proposición no de ley en el Registro del Parlamento de Andalucía el 15 de octubre de 2003. Con el título de «Declaraciones del Secretario General del PSOE», se presenta la siguiente propuesta de resolución: «El Pleno del Parlamento de Andalucía: 1.–Expresa su total rechazo a las declaraciones que apoyan la negación de lo que el Plan Hidrológico Nacional reconoce a Andalucía, como las realizadas por el Secretario General del PSOE y Diputado Nacional, don José Luis Rodríguez Zapatero, porque constituyen una ofensa al pueblo andaluz en su conjunto, ante las que esta Cámara, como representante de todos los ciudadanos de nuestra tierra, no puede permanecer indiferente. 2.–Insta al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a manifestar su desacuerdo con las declaraciones de este tipo, en todos sus términos y con carácter inmediato».

b) La Mesa del Parlamento de Andalucía acordó, en sesión celebrada el 19 de noviembre, y al amparo del dictamen glosado en líneas anteriores (concretamente, en el antecedente 2 b), calificar desfavorablemente y no admitir a trámite la proposición no de ley en Pleno 6-03/PNLP-000091, «por considerarla procedimentalmente inviable. habida cuenta de que excede del ámbito de intereses y fines propios del Parlamento de Andalucía, que determinan su capacidad de actuación, afectando negativamente al ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión de ciudadanos que hayan formulado las declaraciones a las que se refiere la citada Proposición no de Ley, en cuanto que con ésta se pretende, de modo directo e inmediato, una valoración, juicio o crítica, de carácter esencialmente subjetivo de tales declaraciones y no la expresión de una postura respecto de la cuestión que constituye el contenido material de las mismas». Este Acuerdo fue notificado el 21 de noviembre de 2003.

Dos días más tarde el recurrente presentó, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, un escrito en el que interesaba la reconsideración del acuerdo adoptado por la Mesa. Se reiteran los argumentos realizados en relación con la proposición no de ley 6-03/PNLP-000076 (haciendo expresa invocación de los derechos fundamentales contenidos en los arts. 23.1 y 23.2 CE), y se afirma que, en todo caso, la presente iniciativa sí se inscribe en los postulados mantenidos en el (por otra parte, discutible), dictamen de los Servicios Jurídicos de la Cámara. En efecto, se pretende que el Pleno se posicione respecto de la cuestión que constituye el contenido material de las declaraciones realizadas por el Sr. Rodríguez Zapatero, y en defensa del Plan Hidrológico Nacional.

c) La Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el 3 de diciembre de 2003, acuerda desestimar la reconsideración solicitada. Se dan por reproducidas las razones contenidas en el Acuerdo en que se desestimaba la reconsideración de la proposición no de ley 6-03/PNLP-000076.

En relación de la adecuación de la iniciativa 6-03/PNL-000091 al dictamen de los Servicios Jurídicos se afirma que la misma pretende, de modo directo e inmediato, una valoración, juicio o crítica, de carácter esencialmente subjetivo, de las declaraciones formuladas, y no una expresión de una postura respecto de la cuestión que constituye el contenido material de las mismas, en este caso el Plan Hidrológico Nacional o el trasvase del agua del Ebro. Tal dato se extrae (a) del título de la iniciativa (Declaraciones del Secretario General del PSOE), (b) de la parte expositiva («Las declaraciones de este tipo merecen la más enérgica repulsa», «además de representar una ofensa al pueblo andaluz en general y a los almerienses en particular») y (c) de la parte resolutive, que pretende realizar una valoración desfavorable y negativa, de juicio o crítica, de carácter esencialmente subjetivo, de tales declaraciones. En el punto 1 de la proposición no se busca que el Parlamento exprese su posición sobre el tema, sino que reproche al ciudadano que las vertió. En el punto 2 se pretende que el Parlamento exprese su desacuerdo con el hecho de que se realicen las propias declaraciones en cuanto tales, efectuando así una valoración negativa o desfavorable, en términos esencialmente subjetivos, de las mismas. Incluso el rechazo genérico a las declaraciones vertidas es indicativa de que el objeto de la iniciativa son tales declaraciones. Siempre puede reformarse la iniciativa para superar estas limitaciones.

4. En ambas demandas se presumen lesionados los derechos contenidos en el art. 23.2 CE y, por conexión (STC 203/2001, de 15 de octubre, que sigue la estela de las iniciales 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero) el contenido en el 23.1 CE. Aquel derecho es de configuración legal, por lo que los derechos y facultades reconocidos por el Reglamento parlamentario forman parte del status propio del cargo de parlamentario (SSTC 27/2000, de 31 de enero, FJ 2 y 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2) y son amparables a través del presente proceso constitucional (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7; 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3.a; y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

Pues bien, el Reglamento del Parlamento de Andalucía prevé, en su art. 165, la facultad de que los grupos parlamentarios puedan «presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la cámara». Tal facultad solamente puede ser limitada en determinadas circunstancias, que deben ser motivadas para no lesionar los citados derechos fundamentales (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3.a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3 y ATC 118/199, de 10 de mayo).

Es cierto que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a la Mesa del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, siempre que el mismo no encierre un juicio sobre la oportunidad política de los mismos [vid. SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 b); y 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3]. Cierto es que el Reglamento parlamentario puede extender el control de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales cuando así lo imponga la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario, pero siempre de forma motivada.

a) No parece de recibo que se califique desfavorablemente y se inadmita a trámite la proposición no de ley por entender que excede del estricto ámbito competencial del Parlamento de Andalucía, porque tal interpretación estricta es incompatible con el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

b) Por otro lado la Mesa no se ha limitado a realizar una verificación liminar de la conformidad de la iniciativa parlamentaria a Derecho.

c) Tampoco es convincente el alegato sobre la libertad de expresión de un ciudadano, porque, frente a un hipotético, difuso o eventual perjuicio de un derecho, se alza la manifiesta restricción de otro fundamental. De un lado porque la Mesa presupone el desenlace de la resolución, lo que solamente compete al Pleno (STC 161/1988, FJ 9). El dictamen de los servicios jurídicos afirma, de otro, que tal afectación en el derecho fundamental se produciría con el simple debate de la iniciativa, lo que no es de recibo, porque (a) tal argumento permite hurtar cualquier cuestión de relevancia política, y porque (b) se revela inconsistente en el caso de que la Cámara respalde el parecer del ciudadano. La Mesa no puede prejuzgar ni el sentido ni el contenido del debate, en atención a la doctrina constitucional vertida en la STC 40/2003, FJ 7.

Por otra parte en el recurso de amparo 1403-2004 se considera, a mayor abundamiento, que la proposición no de ley 6-03/PNL-000091 se ajusta a las discutibles exigencias contenidas en el dictamen elaborado por los Servicios Jurídicos del Parlamento de Andalucía, ya que se propone al Pleno que exprese «su total rechazo a las declaraciones que apoyan la negación de lo que el Plan Hidrológico reconoce a Andalucía» y que el Consejo de Gobierno manifieste «su desacuerdo con las declaraciones de este tipo, en todos sus términos y con carácter inmediato». Se plantea, pues, en línea con lo expuesto literalmente en el meritado Dictamen, «la expresión de una postura [de la Cámara] respecto de la cuestión que constituye el contenido material de las declaraciones realizadas».

Con base en los argumentos expuestos en ambos casos se interesa que este Tribunal declare vulnerado el derecho a la participación en los asuntos públicos y el acceso a los cargos públicos que proclama el art. 23 CE, anule los Acuerdos parlamentarios a los que se ha hecho referencia y se impongan las costas al Parlamento de Andalucía, si el Tribunal apreciara temeridad o mala fe (art. 95.2 LOTC).

5. Mediante sendas providencias de 27 de mayo de 2004 la Sala Segunda acuerda admitir a trámite los presentes recursos de amparo y, conforme a lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requiere al Parlamento de Andalucía a fin de que, en el plazo de diez días, remita certificación o copia verdadera de las actuaciones correspondientes a los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Andalucía de 22 de octubre y 5 de noviembre de 2003 por los que se acuerda no admitir a trámite y rechazar la reconsideración solicitada de la proposición no de ley en Pleno 6-03/PNL-000076 relativa a «Rectificación del Presidente de los socialistas catalanes» y certificación o copia verdadera de las actuaciones correspondientes a los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Andalucía de 19 de noviembre y 3 de diciembre de 2003 por los que se acuerda no admitir a trámite y rechazar la reconsideración solicitada de la proposición no de ley en Pleno 6-03/PNL-000091 relativa a «Declaraciones del Secretario General del PSOE», siendo recibidos ambos expedientes el posterior 21 de junio, debiendo previamente emplazarse para que puedan comparecer en el recurso de amparo a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo. El Parlamento de Andalucía se persona en los dos procesos de amparo mediante sendos escritos ingresados en el Tribunal el 16 de junio de 2004, en los que interesa su acumulación.

6. La Secretaria de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional acuerda mediante sendas diligencias de ordenación, fechadas el 1 de julio de 2004, tener por personado y parte en el procedimiento al Letrado del Parlamento de Andalucía don Ángel Marrero García-Rojo, en nombre y representación de dicho Parlamento, y conferir a las partes personadas y al Ministerio Fiscal un plazo de diez días para que efectúen las alegaciones que estimen pertinentes sobre la acumulación de los recursos de

amparo 550-2004 y 1403-2004, conforme establece el art. 83 LOTC, y otro de veinte días, para que presenten sus alegaciones, de acuerdo con lo establecido en el art. 52.1 del mismo cuerpo normativo.

7. En relación con la acumulación interesada por el Parlamento de Andalucía, el recurrente estima que se producen los requisitos necesarios para que se acuerde (existe una conexión entre ambos procesos constitucionales y la misma puede ser relevante para su tramitación y decisión unitarias), y así lo hace saber a través del escrito ingresado en este Tribunal el 16 de julio de 2004. En el mismo sentido se expresa el Fiscal, a través de escrito registrado cuatro días después, en el que recuerda que se «trata en ambos casos de la impugnación de acuerdos de la Mesa del Parlamento de Andalucía que no admitieron a trámite sendas 'proposiciones no de ley' planteadas por la misma persona como portavoz del mismo Grupo parlamentario, en relación con declaraciones efectuadas por dos personas distintas pero pertenecientes al mismo partido político y sobre el mismo tema: el plan hidrológico nacional y el vertido de aguas desde el Ebro a las tierras de Almería». En los mismos argumentos abunda el escrito presentado por el Parlamento de Andalucía el 22 de julio de 2004, en el que se insiste en la identidad del recurrente en ambas demandas de amparo, en su similar base fáctica y jurídica, así como en sus respectivos suplicos, y, en lo que es más relevante, la íntima conexión existente entre las proposiciones no de Ley que se encuentran en el origen de uno y otro proceso constitucional. Tal ha sido el proceder del Tribunal en casos menos evidentes que el actual (cfr. Auto 37/2001, que acumula el recurso de amparo 4507/97 al 5422/98), por lo que procede acordar la acumulación.

El ATC 41/2005, de 31 de enero, acuerda la acumulación del recurso de amparo 1403-2004 al recurso de amparo 550-2004, ya que los «recursos que se examinan están interpuestos por el mismo demandante, se trata en ambos la impugnación de acuerdos de la Mesa del Parlamento de Andalucía que no admitieron a trámite sendas "proposiciones no de ley" planteadas por la misma persona como portavoz del mismo Grupo Parlamentario, en relación con declaraciones efectuadas por dos personas distintas pero pertenecientes al mismo partido político y sobre el mismo tema: el plan hidrológico nacional y el vertido de aguas desde el Ebro a las tierras de Almería» (FJ único).

8. En relación con los escritos de alegaciones referidos al art. 52 LOTC respecto del recurso de amparo 550-2004, hay que hacer referencia a los registrados en este Tribunal por parte del Ministerio Fiscal (el 22 de julio de 2004), el recurrente (el 1 de septiembre) y el Parlamento de Andalucía (el posterior día 10).

a) El Fiscal interesa en su escrito que este Tribunal otorgue el amparo solicitado por el demandante, declarando que se ha producido una lesión en el derecho a ejercer el cargo público en los términos que dimanaban del art. 23.2 CE y anulando los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Andalucía impugnados ante esta sede (cfr. SSTC 107/2001 y 177/2002).

Recuerda el Fiscal que los Acuerdos de la Mesa cifran la calificación desfavorable de la solicitud de la proposición no de Ley presentada en que (a) excede del ámbito de intereses y fines propios del Parlamento de Andalucía porque pretende valorar negativamente al autor de las declaraciones controvertidas sobre el trasvase del Ebro, y en que (b) compromete la libertad de expresión de quien las realizó. Tal proceder se separa de la doctrina constitucional vertida en relación con las facultades de calificación y admisión a trámite por parte de los órganos parlamentarios que las tienen atribuidas. En particular la afirmación de que cuando el Reglamento no contemple

supuestos específicos de inadmisión de proposiciones parlamentarias las funciones de la Mesa deben limitarse a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos e, incluso, a una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión. Y que, aunque se trate de una proposición contraria a la Constitución o ajena a las competencias atribuidas al ordenamiento en cuyo seno pretende integrarse, como ya se dijo en la STC 205/1990, la Mesa sólo podría acordar la inadmisión cuando la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición fuesen palmarias y evidentes (STC 95/1994; doctrina reiterada en las SSTC 203/2001, 40/2003 y 208/2003). Y es que la facultad de presentar proposiciones no de ley a fin de promover la deliberación en el Parlamento sobre un tema determinado, en la forma y con los requisitos que el Reglamento de la Cámara establece, corresponde a los grupos parlamentarios, y de acuerdo con la doctrina constitucional pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la posibilidad de promover la deliberación y toma de posición de la Cámara sobre un determinado asunto e instar la adopción de instrucciones, directrices o mandatos carentes de efectos jurídicos constituye una manifestación constitucionalmente relevante del ejercicio del cargo de representante parlamentario (en relación con las mociones, cfr. SSTC 205/1990 y 41/1995).

La aplicación de esta doctrina justifica, a juicio del Ministerio Fiscal, el otorgamiento del amparo solicitado. Dado que el Reglamento del Parlamento de Andalucía no establece límites materiales al contenido de las proposiciones no de ley (arts. 165-168), el hecho de que la Mesa del Parlamento haya calificado desfavorablemente la proposición no de ley cursada por el recurrente carece de justificación objetiva o razonable. No cumple tales exigencias la aseveración de que la misma sirve para valorar negativamente las conductas desarrolladas por ciudadanos, porque anticipa el debate hurtando funciones que corresponden al Pleno y porque el ejemplo traído a colación, el de la STC 185/1989, no es aplicable al caso actual (en el que no hay atribución de calificativos para nadie, ni la decisión de la Mesa tiene un sentido decisivo). Tampoco es razonable denegar la admisión de la proposición no de ley en una supuesta y futura lesión del derecho a la libertad de expresión de un tercero que a la Mesa no corresponde prevenir, excediéndose de sus competencias.

b) La representación procesal del recurrente se ratifica íntegramente en la demanda en su día interpuesta. Se insiste en que el recurrente está facultado para presentar proposiciones no de ley siempre que, como es el caso, no contravenga con ello las prevenciones contenidas en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, que tal posibilidad se integra en el derecho fundamental contenido en el art. 23.2 CE, y que el comportamiento de la Mesa de la Cámara se ha efectuado al margen de la doctrina constitucional (vertida, por ejemplo, en la STC 208/2003).

c) El Parlamento de Andalucía interesa que este Tribunal dicte Sentencia por la que inadmita el presente recurso de amparo o, subsidiariamente, lo desestime, denegando el amparo solicitado por don Antonio Sanz Cabello.

La inadmisión se impone, a juicio del Parlamento de Andalucía, porque el amparo solicitado es meramente declarativo, lo que desconoce la exigencia contenida en el art. 41.3 LOTC. Se recuerda que, si la interposición del amparo se realizó el 2 de febrero de 2004, el Presidente de la Junta de Andalucía había dictado el anterior 19 de enero la disolución del Parlamento de Andalucía, por lo que no cabe una reparación efectiva del derecho fundamental invocado. Aunque este dato patrocina, por sí sólo, que se decrete la inadmisión de la demanda, tal solución se ve avalada, además, por la importancia que presenta la autonomía parlamentaria (que solamente puede verse cuestionada para restablecer el ejercicio efectivo de un dere-

cho fundamental) y porque la Sentencia estimatoria que, en su caso, dictara el Tribunal tendría un alcance político que es ajeno a la jurisdicción constitucional.

Entrando en el análisis del fondo de la cuestión, el Parlamento de Andalucía parte de la premisa de que corresponde exclusivamente a la Mesa del Parlamento de Andalucía, en virtud de la autonomía parlamentaria de la que goza, determinar, en un caso concreto, si una materia o cuestión afecta al ámbito posible de actuación del Parlamento de Andalucía, ya que éste no puede actuar contra el Ordenamiento jurídico –sin que sea preciso que tal exceso sea evidente, manifiesto o palmario–, declarando en caso negativo la inadmisibilidad de la iniciativa parlamentaria, sin que esa decisión pueda ser revisada (entendida tal expresión en el sentido de alterada o sustituida) por otras instituciones o poderes públicos, más que en los excepcionales casos de irrazonabilidad lógica de la misma, arbitrariedad o manifiesto error.

Se afirma, a continuación, que, si bien el Parlamento de Andalucía se puede manifestar sobre un determinado asunto de su interés, en la medida en que representa al pueblo andaluz en su conjunto, no puede realizar una declaración de reproche, de reprobación o descalificación personal porque un ciudadano haya desarrollado una conducta plenamente legítima y conforme a Derecho. Esta aseveración no se ve desvirtuada porque la persona afectada sea un político, porque está, en todo caso, ejerciendo su libertad de expresión. El Parlamento de Andalucía no puede sancionar (en sentido estricto, porque se trata de una amonestación pública que se impone sin intervención alguna del afectado) el ejercicio de un derecho fundamental, ni disuadir a su titular para que no lo ejerza en el futuro. De ahí que la Mesa debiera denegar la proposición no de ley en su día instada (el art. 106.1 RPA no impone su automática admisión), porque versaba sobre una materia ajena a la actuación del Parlamento y porque su admisión provocaría una lesión en la libertad de expresión. No puede dejar de destacarse, desde esta perspectiva, la contradicción lógica que supondría obligar a la Mesa del Parlamento de Andalucía a dictar un acto que lesiona el derecho fundamental a la libertad de expresión de un ciudadano (que se consagrará con la introducción de la proposición no de ley en el orden del día) porque caso de no hacerlo estaría vulnerando otro derecho fundamental de los parlamentarios. De hecho el *ius in officium* no incluye la formulación de iniciativas contrarias a los derechos fundamentales de los ciudadanos, ni la autonomía parlamentaria puede ceder cuando con su ejercicio se protegen aquéllos. Si bien es cierto que la Mesa del Parlamento de Andalucía no es competente para controlar la corrección competencial de la iniciativa parlamentaria sometida a su control, sí que puede determinar si aquélla desborda, manifiestamente, su marco de actuación.

El Parlamento de Andalucía recuerda, a continuación, que goza de autonomía (también referida a la aplicación de las normas reglamentarias, viéndose ésta condicionada por otras disposiciones –como la Constitución– y por la propia naturaleza de la institución parlamentaria). De ahí que su autonomía sea distinta según los distintos supuestos que puedan presentarse, lo que se traduce, a efectos prácticos, en el reconocimiento de un cierto margen de apreciación de los órganos parlamentarios en la interpretación y aplicación del propio Reglamento. Siguiendo tal razonamiento, solamente serían controlables por el Tribunal Constitucional las resoluciones que fueran irrazonables (aunque haya ejercido un control más estricto en la STC 208/2003, FJ 7, sigue dejando un margen de apreciación en sus manos) en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio (STC 40/2003, FJ 6). La aplicación de estas ideas al amparo solicitado debe conducir, a juicio del Parlamento de Andalucía, a decretar su

desestimación, puesto que la decisión de la Mesa de dicho Parlamento se toma con base en una motivación expresa, suficiente y adecuada, que ha valorado detenidamente todos los bienes, derechos, valores e intereses en juego, llegando a una solución que es perfectamente coherente con el significado de la institución parlamentaria, al entender que no puede ser contenido propio de una iniciativa parlamentaria el dirigir, de modo directo e inmediato, calificativos negativos o desfavorables, reprobaciones, reproches o sanciones encubiertas, a un ciudadano como consecuencia de una actuación del mismo conforme al Ordenamiento jurídico, desarrollada incluso en el ejercicio de su derecho fundamental a la libertad de expresión, ya que ello excede del ámbito de actuación propio del Parlamento de Andalucía, entre cuyos fines e intereses, determinados por la protección y defensa de los intereses públicos o generales de Andalucía y de los andaluces, no se encuentra el realizar tal tipo de actuaciones, que contrarían su esencia como institución representativa del pueblo andaluz en su totalidad, y que se refieren a la conducta desarrollada por un ciudadano, al margen por ello de cualquier afectación, en términos estrictamente jurídicos, de los intereses públicos o generales andaluces, conduciendo por lo demás la propia y pura tramitación de la iniciativa parlamentaria, inexorablemente, a la lesión de los derechos fundamentales del considerado ciudadano, vulneración que se trata también de impedir con la inadmisión de la iniciativa, considerando la preferente posición que los derechos fundamentales tienen en nuestro Ordenamiento jurídico. Dado que esta argumentación, aunque sea discutible, no excede del margen de apreciación con el que cuenta la Mesa del Parlamento de Andalucía, que debe ser considerado especialmente amplio en el caso que nos ocupa, porque nadie puede decirle al Parlamento de Andalucía, representante de todo el pueblo andaluz, y frente a su propia consideración, que una determinada cuestión es de interés público o general andaluz. Es perfectamente posible que el Tribunal Constitucional o sus miembros tengan una percepción distinta a la del Parlamento de Andalucía sobre si una determinada materia o cuestión es de interés público andaluz, pero lo que lógicamente no podrán hacer es imponer esa distinta percepción a la institución representativa de todos los andaluces, a la que por esa naturaleza, en sí misma y también porque es la mejor que le permite apreciar y valorar esas circunstancias a que nos hemos referido, se le ha dotado por el bloque de constitucionalidad de autonomía y, en consecuencia, de la posibilidad de decidir, con carácter definitivo y decisorio, si una materia o cuestión es de interés público o general de Andalucía y de los andaluces. Este margen de apreciación debe ser, además, más amplio en el caso que nos ocupa, ya que la Mesa no ha interpretado y aplicado normas del Reglamento parlamentario, sino que ha tomado una decisión (referida a la determinación del interés general o público de Andalucía) apreciando, simplemente, las circunstancias concurrentes en el caso que resolvía. Estamos en un caso en que la autonomía parlamentaria no es reglamentaria, sino aplicativa.

El Parlamento de Andalucía realiza una serie de consideraciones adicionales. En la primera se defiende, en síntesis, que la proposición no de ley no tramitada no forma parte del núcleo de la función representativa protegido por el art. 23.2 CE, ya que su contenido era criticar las opiniones realizadas por un concreto ciudadano, y no participar en la función de dirección e impulso político y en el control de la acción de Gobierno. Se afirma a continuación, en segundo lugar, que no cabe apreciar lesión del mentado derecho fundamental, por la simple razón de que no existe elemento alguno sobre el que apoyar un supuesto trato desigual por la Cámara, dado que la actuación de la Mesa no encuentra reflejo en el Reglamento interno. Se recuerda, en tercer lugar, que los acuerdos

impugnados en amparo sugerían al Grupo Parlamentario Popular del Parlamento de Andalucía la posibilidad de reformular su iniciativa, lo que no excluía sus facultades, sino que las limitaba, por lo que su comportamiento no es ajeno a la propia lesión de sus intereses.

El Parlamento de Andalucía concluye su extenso escrito de alegaciones haciendo una expresa remisión al dictamen de 21 de octubre realizado por los servicios jurídicos de la institución (glosado en el antecedente 2.b de esta resolución) y solicitando que, en todo caso y en contra de lo interesado en la demanda de amparo, sin justificación alguna, no se le impongan las costas ocasionadas en el presente proceso constitucional a ninguna de las partes personadas.

9. Los escritos de alegaciones cursados en el marco del recurso de amparo 1403-2004 referidos al art. 52 LOTC son, por lo general, tributarios de los ya descritos. La fundamentación es idéntica en los cursados por el Ministerio Fiscal el 22 de julio de 2004 y por la representación procesal del recurrente de amparo el 1 de septiembre, y muy parecida en el presentado por el Parlamento de Andalucía el 10 de septiembre de 2004, adaptada al supuesto en que la proposición no de ley ya no pretende solicitar la rectificación de la opinión expresada por el Sr. Maragall, sino posicionarse respecto de la realizada por el Sr. Zapatero. Se insiste, además, en que la adecuación de la inadmisión de las proposición no de ley 6-03/PNLP-000091 al dictamen de los servicios jurídicos del Parlamento de Andalucía, reconocida en la propia demanda de amparo, debería traducirse en la denegación del amparo solicitado.

10. Por providencia de 9 de marzo de 2006, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución son objeto de los presentes recursos de amparo acumulados los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Andalucía de 22 de octubre y 5 de noviembre de 2003 por los que se acuerda no admitir a trámite y rechazar la reconsideración solicitada de la proposición no de ley en Pleno 6-03/PNLP-000076 relativa a «Rectificación del Presidente de de los socialistas catalanes» y los Acuerdos adoptados por el mismo órgano parlamentario los días 19 de noviembre y 3 de diciembre de 2003 por los que se acuerda no admitir a trámite y rechazar la reconsideración solicitada de la proposición no de ley en Pleno 6-03/PNLP-000091 relativa a «Declaraciones del Secretario General del PSOE».

El recurrente, portavoz del grupo parlamentario popular del Parlamento de Andalucía, estima que tal decisión parlamentaria desconoce, de forma flagrante, la doctrina constitucional referida a las limitadas facultades de control de calificación y admisión de las distintas iniciativas parlamentarias por parte de la Mesa de una Asamblea Legislativa y vulnera el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE y, de forma refleja, el contenido en el primer apartado del mismo precepto constitucional. Aunque tal lesión se ha producido en ambos casos, a juicio del recurrente, es más evidente en lo que atañe a la segunda iniciativa presentada, en relación con unas declaraciones vertidas por el Secretario General del PSOE acerca del trasvase del Ebro, porque la misma se centra en un análisis crítico de su contenido que, al no darse en la primera de las declaraciones antes mencionadas –la del líder del Partido Socialista de Cataluña– determinó, a juicio de la Mesa, su inadmisión.

El Parlamento de Andalucía considera que la demanda de amparo debe ser inadmitida a trámite porque el fallo que podría acordarse, aun en el supuesto de que se estimara el amparo solicitado, sería meramente declarativo,

dado que el Presidente de Andalucía había decretado la disolución del Parlamento de Andalucía con anterioridad a la interposición de los recursos de amparo que ahora se enjuician. El Letrado de la Asamblea legislativa interesa, de forma subsidiaria, que, de entrarse en el fondo del asunto, se desestimen las demandas en su día interpuestas, ya que según su criterio corresponde en exclusiva a la Mesa del Parlamento de Andalucía determinar si una materia o cuestión afecta a su ámbito posible de actuación, y la Mesa referida había decidido, en virtud de su autonomía en la aplicación, no sólo del Reglamento del Parlamento, sino también del resto del Ordenamiento jurídico en bloque, inadmitir sendas proposiciones no de ley que pretendían se rechazara la opinión vertida por dos responsables políticos al amparo del ordenamiento jurídico y, muy especialmente, de su libertad de expresión, que no podía verse cuestionada por la actuación del Parlamento.

El Fiscal interesa la estimación de los recursos de amparo interpuestos, dado que el Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA, en adelante) no establece limitaciones materiales al contenido de las proposiciones no de ley. El comportamiento de la Mesa del Parlamento no puede, además, ampararse en que éste no puede valorar negativamente la conducta desarrollada por un ciudadano, dado que eso anticipa el debate hurtando funciones que corresponden al Pleno.

2. Planteada así la controversia corresponde examinar en primer lugar el óbice aducido por el Parlamento de Andalucía, en el sentido de que, dado que el amparo que este Tribunal podría, en su caso, acordar, sería meramente declarativo, se impone, preventivamente, la inadmisión de las demandas de amparo que han originado el presente proceso constitucional.

Diversos factores impiden que esta pretensión pueda prosperar. Bastaría con recordar que el recurrente interesa la nulidad de determinados Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Andalucía, lo que hace que, de prosperar las presentes demandas de amparo, el fallo de esta Sentencia no tenga un contenido exclusivamente declarativo.

En realidad el Letrado del Parlamento de Andalucía alude a un problema bien distinto, cual es la imposibilidad de reponer al titular del derecho en su pleno ejercicio, dado que los hechos tuvieron lugar en una legislatura ya concluida. Pero tal limitación no ha impedido a este Tribunal conocer de asuntos similares al presente (como acreditan las recientes SSTC 226/2004 y 227/2004, de 29 de noviembre, y 89/2005 y 90/2005, de 18 de abril) y pronunciarse sobre si se han menoscabado, y en qué medida, los derechos de los parlamentarios recurrentes.

Tampoco parece viable el argumento de que, dado que los recurrentes activaron sus amparos una vez que el Presidente de Andalucía había disuelto el Parlamento (mientras que tal decisión fue adoptada el 19 de enero de 2004 las demandas fueron introducidas los días 2 de febrero y 4 de marzo), la reparación del derecho era imposible. Lo cierto es que el recurrente actuó dentro del plazo determinado en la Ley Orgánica de este Tribunal, por lo que ningún reproche puede hacersele que justificara la inadmisión de sus demandas, además de que no es dable confundir los requisitos de admisibilidad del recurso de amparo (previstos en los arts. 43 ss. LOTC) con el alcance que, en su caso, pueda derivarse de un fallo estimatorio. Precisamente es en supuestos como el presente cuando este Tribunal ha declarado que la pretensión del «demandante de amparo ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho ex art. 23.2 CE y la nulidad de los Acuerdos que impidieron su ejercicio» (STC 90/2005, de 18 de abril, FJ 8).

3. Despejado el óbice procesal invocado por el Parlamento de Andalucía procede entrar a examinar el alcance de la queja contenida en ambas demandas de amparo.

Para enjuiciar tales demandas se impone, en primer lugar, recordar cuál es nuestra doctrina referida a las facultades de control que la Mesa de un órgano parlamentario puede ejercer en relación con las distintas iniciativas parlamentarias que se le presenten. Examinaremos después, en segundo lugar, la referida, específicamente, a las proposiciones no de ley.

a) En cuanto al primer aspecto, interesa «recordar a los fines del presente caso, en primer lugar, que en una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, este Tribunal ha establecido una directa relación entre el derecho de un parlamentario ex art. 23.2 CE con el que nuestra Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos en el art. 23.1, pues “son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos”, según hemos declarado ... en la STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 3, con cita de la STC 38/1999, de 23 de marzo. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido o sería ineficaz si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio (SSTC 10/1983, de 21 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo). Y, en consecuencia, hemos declarado que tal derecho sería vulnerado “si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes”, como ha declarado la mencionada STC 38/1999 con referencia a las SSTC 36/1990, de 1 de marzo, y 220/1991, de 25 de noviembre» (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2 *ab initio*).

Hemos dicho también (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3) en recurso de amparo interpuesto contra un acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, que:

«En relación con la incidencia en el *ius in officium* del cargo parlamentario de las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidos, este Tribunal ha afirmado (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3.b; y 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3) que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos ejecutivos, sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario.

Nuestra jurisprudencia ha precisado, además, que el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la Asamblea legislativa, no sus Mesas, que cumplen la función técnico-jurídica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública. De modo que a la Mesa le compete, por estar sujeta al Ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficiencia del trabajo parlamentario, 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 reglamentaria. Si bien, ha concluido al respecto este Tribunal, el Reglamento parlamentario 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, vengán, 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. De modo que, en suma, al margen de los supuestos indicados, cuya razonabilidad y proporcionalidad como límite del derecho del parlamentario puede ser apreciada en todo caso por este Tribunal, al decidir la Mesa sobre la admisión no podrá en ningún caso desconocer que los actos a que venimos refiriéndonos son manifestación del ejercicio de un derecho del parlamentario que los formula, y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 CE).

Finalmente ha de tenerse presente el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal, en concreto, en relación con el art. 23 CE, especialmente cuando este precepto se proyecta sobre el ejercicio del derecho de sufragio, y que conlleva que, al revisar los actos relativos al ejercicio de dicho derecho fundamental, los actores jurídicos opten por la interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia de tales derechos (SSTC 76/1987, de 25 de mayo, FJ 2; 24/1990, de 15 de febrero, FJ 6; 26/1990, de 19 de febrero, FJ 6; y 87/1999, de 25 de mayo, FJ 3).

b) Respecto de la segunda cuestión, esto es, la relativa a la doctrina de este Tribunal en cuanto a las proposiciones no de ley, interesa también recordar que «no cabe duda de que la facultad de presentar proposiciones no de ley a fin de promover la deliberación en el Parlamento sobre un tema determinado, en la forma y con los requisitos que el Reglamento de la Cámara establece, corresponde a los grupos parlamentarios. Asimismo, que dicha facultad, de acuerdo con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la posibilidad de promover la deliberación y toma de posición de la Cámara sobre un determinado asunto e instar la adopción de instrucciones, directrices o mandatos, carentes de efectos jurídicos vinculantes, dirigidos, en lo que aquí interesa, a sujetos u órganos que no forman parte de la Cámara que los adopta, y, a través de aquella posibilidad o facultad de propuesta, participar en la función de dirección e impulso político y en el control de la acción de Gobierno (art. 25.1 EAPV), constituye una manifestación constitucionalmente relevante del ejercicio del cargo de representante parlamentario (en este sentido, en relación con las mociones, SSTC 205/1990, de 13 de diciembre; 41/1995, de 10 de enero; ATC 155/1993, de 24 de mayo)» (STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 3). Así, «no puede dejar de resaltarse, como ya ha señalado este Tribunal en relación con las proposiciones de ley de origen parlamentario (STC 124/1995, de 30 de enero, FJ 3), cuyas consideraciones también resultan aplicables a las iniciativas parlamentarias de dirección e impulso político y de control de la acción de Gobierno, y, más concretamente, a las proposiciones no de ley, que éstas se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos

reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere» (ibídem, FJ 7 *in fine*).

4. En el caso que nos ocupa la Mesa del Parlamento de Andalucía ha inadmitido sendas propuestas promovidas por el grupo parlamentario popular en las que se pretendía que el Pleno manifestara su rechazo a las manifestaciones del Presidente de los socialistas catalanes, críticas con el trasvase del Ebro hacia otras regiones, e instara al Consejo de Gobierno a exigir una rectificación. Inadmitida dicha proposición el Grupo proponente se cuidó, en la segunda proposición (referida ahora a unas declaraciones del Secretario General del PSOE) de aclarar que la iniciativa debía expresar el rechazo a declaraciones de ese tipo, instando a la Junta a manifestar su desacuerdo con las mismas.

Una y otra fueron inadmitidas a trámite por la Mesa del Parlamento andaluz. La decisión, que trae causa de un informe jurídico que ha sido resumido en los antecedentes de esta resolución, se justifica en que el órgano parlamentario entiende que la pretensión perseguida por las proposiciones no de ley —enjuiciar críticamente las declaraciones de un ciudadano (aunque éste sea político)— no constituye un aspecto de interés público o general para Andalucía, por lo que su debate excede de las competencias del Parlamento. Por otra parte la Mesa se considera competente para rechazar aquellas iniciativas parlamentarias que sean contrarias al Ordenamiento jurídico, y entiende que las contempladas en el caso pretenden restringir de forma indebida la libertad de expresión de tales ciudadanos. Tal actuación, reconoce el propio Parlamento de Andalucía, no se encuentra prevista en el Reglamento parlamentario, sino que viene impuesta por otras relevantes normas que forman parte del Ordenamiento.

A efectos de la resolución de este recurso importa destacar los arts. 28.1, 165, 166.1 y 168 del Reglamento del Parlamento andaluz. El primer precepto citado atribuye a la Mesa las funciones de «Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos» (apartado 6) y de «Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento» (apartado 7).

Por otra parte, los «Grupos parlamentarios podrán presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Cámara» (art. 165 RPA), que «deberán presentarse por escrito a la Mesa del Parlamento, que decidirá sobre su admisibilidad» (art. 166.1 RPA). El art. 168 RPA establece, finalmente, que las «proposiciones no de ley que planteen propuestas de resolución a la Cámara, para que ésta manifieste una determinada voluntad o emita una declaración política en relación con materias de competencia exclusiva del Estado o de la Administración local, se sustanciarán ante el Pleno».

5. La aplicación de la doctrina constitucional resumida en el fundamento jurídico 3, a la luz de los preceptos reglamentarios también antes transcritos, al caso que ahora nos ocupa conduce, rectamente, a estimar el amparo solicitado. En efecto, dado que el propio Reglamento asume que la proposición no de ley persigue que la Cámara se pronuncie a través de una resolución sobre

cualquier materia, incluso si fuera de la competencia exclusiva del Estado o estuviera atribuida a la Administración local, aunque en tal caso se sustanciarán en el Pleno y sólo podrán ser incluidas en un orden del día si cuentan con la unanimidad de todos los grupos parlamentarios, es obvio que «la decisión de inadmisión a trámite no encuentra cobertura legal en la facultad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite las proposiciones no de ley. [arts. 28.1.6, 165 y 168 RPA], por lo que ha de concluirse que, al no apreciarse, ni discutirse, en este caso que la iniciativa presentada incumpliera los requisitos reglamentariamente exigidos, los Acuerdos impugnados ..., han cercenado arbitraria e indebidamente el derecho del Grupo Parlamentario proponente, y el de los Diputados que lo integran, a ejercer, sin traba de legitimidad alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere, hurtando, además, al Pleno del Parlamento la posibilidad de debatir y pronunciarse sobre la iniciativa propuesta» (STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7). Y es que, en efecto, como correctamente aprecia el Ministerio Fiscal, la ausencia de límites materiales a la configuración de las proposiciones no de ley contenidos en el Reglamento del Parlamento de Andalucía obliga a considerar que los Acuerdos adoptados por la Mesa de la Asamblea carecen de una justificación objetiva y razonable y lesionan los derechos recogidos en el art. 23 CE.

Aunque lo dicho ya justificaría el otorgamiento del amparo solicitado, es oportuno hacer notar que ninguno de los argumentos manejados por la Mesa (y, previamente, por los Servicios Jurídicos de la Cámara) para inadmitir las iniciativas parlamentarias pueden ser respaldados ahora. Se afirma en ambos lugares, en primer lugar, desde un punto de vista general, que la Mesa puede inadmitir la tramitación de una iniciativa parlamentaria que, a su juicio, supere el interés público o general andaluz, y que esta tarea no es fiscalizable ni siquiera ante la justicia constitucional. Se considera, en segundo lugar, que el respeto (más aún, la no perturbación) del derecho a la libertad de expresión de un ciudadano (aunque sea en el ejercicio de actividades políticas) permite a la Mesa vedar que se celebre un debate con el fin de solicitar a la Junta de Andalucía que exprese su malestar ante determinadas declaraciones políticas y exija su rectificación. Pues bien:

a) Desde una perspectiva general es claro que la determinación de lo que presente interés para la Comunidad Autónoma de Andalucía es una decisión que compete adoptar a sus órganos de autogobierno y, de forma destacada, a su Parlamento. Pero tal decisión no puede residenciarse, es obvio decirlo, en la Mesa de la Cámara, que debe limitar su actuación a controlar la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, en los términos reglamentariamente previstos, sin arrogarse decisiones políticas como las adoptadas en el presente caso.

Es oportuno recordar, en esta dirección, que este Tribunal ha señalado, en relación con proposiciones legislativas, que la Mesa no puede excluir del debate aquellas iniciativas que versen sobre una determinada materia porque considere que la Comunidad Autónoma carece de competencia para abordarlas. Hemos afirmado, en efecto, que «aun en la hipótesis de que la proposición de Ley recayese sobre una materia respecto de la cual aquella Comunidad Autónoma careciese de competencia, correspondería al Pleno de la Cámara rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir, pese a ello, su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo. Más aún: para el caso de que la proposición de Ley eventualmente inconstitucional alcanzase la forma definitiva de

Ley y perdurasen esos eventuales vicios de inconstitucionalidad, sólo a este Tribunal Constitucional, cuando los sujetos legalmente legitimados para ello así lo demandasen, correspondería pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de esa futura Ley» (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 4).

Sentado lo anterior, aun cuando no sea el mismo el caso de las proposiciones no de ley para que la Cámara manifieste una determinada voluntad o emita una declaración política, si, como después se razonará, se trata de manifestaciones que no puede decirse estén totalmente desconectadas de los intereses de la Comunidad Autónoma, la ausencia de limitaciones materiales, como antes de dijo, con que el Reglamento parlamentario las configura, impide que pueda reconocerse a la Mesa la facultad de rechazarlas liminarmente, siendo así que se trata de una facultad que, según se desprende de los propios preceptos reglamentarios, sólo puede ser desestimada, con examen de fondo, por la Cámara.

b) Aunque esta consideración general y abstracta serviría para rechazar los argumentos manejados por el Parlamento de Andalucía, parece claro que las proposiciones no de ley presentadas, al menos en un plano teórico, no se referían a materias desconectadas totalmente de los intereses de la Comunidad Autónoma, habida cuenta de que, cualquiera que pudiera ser la valoración que en definitiva pudiera haber hecho el Pleno de la Cámara, en cuya hipotética decisión, obviamente, no puede entrarse en este recurso, la realización o no del trasvase del Ebro en la parte afectante a la Comunidad andaluza y, en su caso, la posibilidad del posicionamiento de aquel Pleno respecto de declaraciones políticas en torno del mismo es algo que guarda relación con los intereses propios de la tan repetida Comunidad. En consecuencia la decisión de la Mesa, al sustraer a la Cámara el examen de la viabilidad de la proposición, incluso la posibilidad de pronunciarse sobre si unas declaraciones políticas hechas en el ejercicio del derecho de libre expresión pueden ser objeto de rechazo parlamentario y de imposición de una obligación de petición de rectificación a la Junta de Andalucía, ha vulnerado los derechos contenidos en el art. 23 CE en su vertiente del *ius in officium* de los Diputados o del grupo parlamentario.

c) A la vista de las consideraciones realizadas debemos concluir que, desde la perspectiva ahora analizada, la argumentación ofrecida para inadmitir las proposiciones no de ley no cumple con la exigencia de motivación reforzada que este Tribunal viene exigiendo. Partiendo, en efecto, del «deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 7; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 277/2002, de 14 de octubre, FJ 5; y ATC 188/1999, de 10 de mayo, FJ 5)» (STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 6) hay que concluir, con respecto a cada una de las demandas de amparo, que «la razón en la que se sustentó la decisión de inadmisión aquí recurrida no es suficiente, por sí misma, para concluir si aquélla es o no conforme al derecho fundamental invocado por los recurrentes en amparo, pues este derecho exige también que tal decisión no entrañe el desconocimiento de la facultad que les corresponde, en cuanto integrantes de un grupo parlamentario, de presentar proposiciones no de ley, ni se manifieste desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 9; 107/2001, de 23 de abril, FJ 7; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 4; y 177/2002, de 15 de octubre, FJ 10)».

Dos argumentos refuerzan, a fortiori, esta conclusión. De un lado ha de tenerse presente «el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido también afirmado por este Tribunal en relación con el art. 23.2 CE (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3)» (STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2). De otro, que la jurisprudencia constitucional en la materia, de la que merece ser recordada la tantas veces citada STC 40/2003, tiene declarado que «denegar la admisión a trámite de la proposición no de ley con base en la posibilidad de que el mandato propuesto a la Cámara no encontrase cobertura legal. Es de todo punto inadecuado para impedir el ejercicio del derecho constitucional de los demandantes. En primer lugar, la iniciativa entrañaba una mera propuesta a la Cámara, quien puede aceptarla o no e, incluso, modificar los términos de la misma; en segundo lugar, carecía de efectos jurídicos vinculantes en caso de ser aprobada en sus términos» (FJ 7).

5. La concesión del amparo debe concretarse, como en los supuestos citados en el fundamento jurídico 2 de esta misma Sentencia, en la mera declaración de la lesión de su derecho ex art. 23.2 CE y la nulidad de los Acuerdos que impidieron su ejercicio.

Por otra parte no procede imponer las costas al Parlamento de Andalucía, tal y como interesa el recurrente de amparo para el supuesto de que este Tribunal apreciara que aquél actuó con temeridad o mala fe, habida cuenta de que, además de no razonarse adecuadamente esta pretensión del recurrente, la propia argumentación de los acuerdos de la Mesa aquí impugnados es suficiente para excluir la posibilidad de apreciar la concurrencia en el caso de autos de las tachas expresadas.

## FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Antonio Sanz Cabello y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho de los parlamentarios integrantes del grupo parlamentario popular de Andalucía del Parlamento de Andalucía a ejercer sus cargos públicos en los términos que dimanán del art. 23.2 CE.

2.º Restablecer al recurrente en su derecho y, a tal fin anular los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Andalucía de 22 de octubre y 5 de noviembre de 2003 por los que se acuerda no admitir a trámite y rechazar la reconsideración solicitada de la proposición no de Ley en Pleno 6-03/PNLP-000076, así como los adoptados el 19 de noviembre y el 3 de diciembre de 2003 por los que se acuerda no admitir a trámite y rechazar la reconsideración solicitada de la proposición no de Ley en Pleno 6-03/PNLP-000091.

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

Dada en Madrid, a trece de marzo de dos mil seis.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.