

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

2612 *Sala Segunda. Sentencia 11/2017, de 30 de enero de 2017. Recurso de amparo 3497-2013. Promovido por doña Mónica Oltra Jarque respecto de los acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas sobre inadmisión a trámite de dos proposiciones no de ley. Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: inadmisión de iniciativas parlamentarias sin motivación suficiente (STC 44/2010).*

ECLI:ES:TC:2017:11

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3497-2013 promovido por doña Mónica Oltra Jarque, diputada y portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís de las Cortes Valencianas, representada por el Procurador de los Tribunales don José Antonio Sandín Fernández, contra los acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas, de 5 de febrero de 2013, que inadmitió a trámite una proposición no de ley (RE núm. 42.997), de 5 de marzo siguiente, que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra aquel, así como frente al de 9 de abril de 2013, que desestimó otro recurso de reposición formulado contra la decisión de la Mesa de no admitir a trámite la proposición no de ley (RE núm. 49.797). Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Procurador de los Tribunales don José Antonio Sandín Fernández, en nombre y representación de doña Mónica Oltra Jarque, diputada y portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís de las Cortes Valencianas, interpuso demanda de amparo mediante escrito registrado en este Tribunal el día 7 de junio de 2013, contra los acuerdos parlamentarios que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia y cuyo contenido se sintetiza, a continuación:

a) Doña Mónica Oltra Jarque, diputada y portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís de las Cortes Valencianas formuló, al amparo de lo establecido en los artículos 160 y siguientes del Reglamento de las Cortes Valencianas, una proposición no de ley (RE 42.997) en la que, tras relatar las denuncias que se venían trasladando desde el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y desde la ONG Médicos Sin Fronteras respecto de la vulneración de derechos humanos que se estaban cometiendo en Sudán, fijaba como propuesta de resolución que:

1. Las Cortes Valencianas condenaran la actitud del gobierno de Omar al Bashir, responsable del genocidio que se estaba cometiendo en la región.

2. Las Cortes Valencianas instaran al Consell de la Generalitat a instar al Gobierno Central y a las Cortes Generales españolas para que condenaran estos hechos y fueran tomadas medidas en la comunidad internacional para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en la zona.

b) La Mesa de las Cortes Valencianas acordó, en fecha 5 de febrero de 2013, «de conformidad con la Junta de Síndics y el artículo 161.2, no admitirla a trámite, dado que las Cortes no son el lugar adecuado para realizar este tipo de pronunciamientos».

c) La hoy demandante de amparo, en desacuerdo con la referida decisión de la Mesa, elevó ante el citado órgano un recurso de reposición que fue desestimado mediante acuerdo de 5 de marzo de 2013. En dicho acuerdo la Mesa afirmaba que, una vez conocido el criterio de la Junta de Síndics contrario a la tramitación de la iniciativa, «no tiene ninguna posibilidad de ignorarlo, porque en este caso sí que incurriría en un evidente incumplimiento de la norma reglamentaria, admitiendo a trámite una iniciativa que no cuenta, como exige el art. 161.2 RC, con el acuerdo favorable de la Junta de Síndics, acuerdo que no se produjo»; concluyendo, más adelante, que: «sobre la base de todo ello, la Mesa de Les Corts no puede admitir a trámite la proposición no de ley RE 42.997 al no existir acuerdo favorable de la Junta de Síndics».

d) Asimismo, doña Mónica Oltra Jarque formuló, junto a la portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Socialista en las Cortes Valencianas y a dos representantes del Grupo Parlamentario Esquerra Unida de las Cortes Valencianas, al amparo de lo establecido en el artículo 160 y siguientes del Reglamento de las Cortes Valencianas, otra proposición no de Ley (RE núm. 49.797) en la que, tras exponer las denuncias que se venían trasladando desde la Plataforma por la Paz y los Derechos Humanos en Colombia y, después de haber constatado el elevado número de asesinatos y desapariciones que se estaban produciendo en dicho país, se fijara como propuesta de resolución que:

1. Las Cortes Valencianas manifestaban el total rechazo a la vulneración de derechos humanos que sufría el pueblo colombiano y en especial los defensores y defensoras de los derechos humanos.

2. Las Cortes Valencianas manifestaban su solidaridad en el proceso de busca de paz con justicia social en Colombia y expresaban la necesidad de que este proceso estuviera vinculado a una exigencia de paralizar inmediatamente todo tipo de violaciones de los derechos humanos.

3. Las Cortes Valencianas instaban al Consell de la Generalitat a que este, al mismo tiempo, instara al Gobierno del Estado a implicarse en el apoyo al proceso de paz de La Habana, dando apoyo a propuestas para realizar los cambios profundos que necesitaba Colombia, a fin de alcanzar la paz con justicia social; y a trasladar esta declaración a las instituciones europeas para que se hiciera eco de las reivindicaciones que contenía.

e) La Mesa de las Cortes Valencianas, en la reunión celebrada el día 5 de marzo de 2013, acordó, de conformidad con lo previsto en el art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, remitir a la Junta de Síndics la solicitud de tramitación de la iniciativa parlamentaria RE núm. 49.797. La Junta de Síndics, en reunión de 12 de marzo de 2013, se opuso a la admisión a trámite de dicha iniciativa y la Mesa dio por terminada la tramitación sin dictar acuerdo expreso, trasladando el de la Junta de Síndics a los tres grupos parlamentarios que presentaron la citada proposición no de ley.

f) La hoy demandante de amparo, en disconformidad con la referida actuación de la Mesa, elevó ante el citado órgano un recurso de reposición que fue desestimado mediante acuerdo de 9 de abril de 2013. La demandante aducía que la Mesa se había limitado a remitir a los interesados el acuerdo desfavorable de la Junta de Síndics, pero no había manifestado su decisión ante dicha tramitación, por lo que «la inexistencia de motivación es absoluta», con la consiguiente vulneración del art. 23 CE. Por su parte, la Mesa motivó la desestimación del recurso de reposición afirmando que, conocido el criterio de la Junta de Síndics contrario a la tramitación de la iniciativa «la Mesa no tiene ninguna posibilidad de ignorarlo, porque en este caso sí que incurriría en un evidente incumplimiento de la

norma reglamentaria, admitiendo a trámite una iniciativa que no cuenta, como exige el art. 161.2 RC [Reglamento de las Cortes Valencianas], con el acuerdo favorable de la Junta de Síndics, acuerdo que no se produjo», añadiendo, más adelante, que «la Mesa en ningún momento ha puesto en duda que la Proposición no de ley RE 49.797 reuniera los requisitos formales para su consideración. En caso de ser así, la Mesa no la hubiera remitido a la Junta de Síndics», concluyendo que «sobre la base de todo ello, la Mesa de Les Corts no puede admitir a trámite la proposición no de ley RE 49.797 al no existir acuerdo favorable de la Junta de Síndics».

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

A dicha argumentación la recurrente añade que, en el momento en el que se presentaron dichas iniciativas parlamentarias rechazadas por la Mesa, en las Cortes Valencianas se había creado una comisión permanente no legislativa relativa a derechos humanos y tercer mundo y el Gobierno de la Generalitat disponía de una Consejería de Solidaridad y Ciudadanía que se ocupaba de la materia relativa a cooperación internacional, lo que le llevó a afirmar que «dado que el gobierno valenciano se ocupa de políticas de cooperación y derechos humanos, negar a la oposición la posibilidad de que se debata una propuesta de condena política y de petición de actuación a otras instituciones con el fin de proteger los derechos humanos de otros territorios, supone negar el ejercicio del derecho de representación que la Constitución garantiza en su art. 23».

Por todo ello, la recurrente considera que la negativa a tramitar las iniciativas presentadas afecta al núcleo esencial del *ius in officium* de los representantes parlamentarios, toda vez que las proposiciones no de ley son el instrumento de iniciativa parlamentaria por excelencia. Para apoyar esta alegación la parte recurrente razona que la Mesa ha vulnerado lo previsto en los arts. 160 y 162 del Reglamento de las Cortes Valencianas pues, a su juicio, la única interpretación posible de tales preceptos es considerar que la solicitud del acuerdo de la Junta de Síndics con carácter previo al acuerdo de admisión es una formalidad, pues no encaja en nuestra Constitución que un órgano político como la Junta de portavoces tenga la potestad de impedir la tramitación de iniciativas parlamentarias bajo un criterio político, sosteniendo que «no estamos cuestionando el derecho de la mayoría a decidir una vez las cuestiones son debatidas, una vez llegan a la Comisión Parlamentaria o al Pleno. Lo que no puede hacer la mayoría, porque no está legitimada para ello, es impedir, precisamente ese debate, que es lo que garantiza los derechos de las minorías contenidos en la Constitución».

Con cita de abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la parte demandante concluye que la Mesa se extralimitó en sus facultades de calificación y admisión a trámite, facultades que deben ceñirse al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos y que no debe suponer la adopción de decisiones políticas que sólo al Pleno o a las comisiones parlamentarias corresponde, pues ello implicaría obstaculizar «la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está de que la iniciativa, en su caso, prospere» (STC 44/2010, de 26 de julio, FJ 5).

Por último, también se denuncia en la demanda la vulneración del derecho de igualdad que se desprende del art. 23 CE, toda vez que la Mesa sí admitió a trámite la proposición no de ley «presentada por el Grupo Parlamentario Popular en la VII legislatura, sobre la solicitud al gobierno de España para que intercediera ante el gobierno de la República de Irán a favor de Sakineh Mohammadi Ashtiani, condenada a ser lapidada en Irán, presentada por el Grupo Parlamentario Popular (Re 61.741)», concluyendo la demandante que «someter la tramitación de las iniciativas al criterio de oportunidad política del grupo mayoritario, rompe el principio de igualdad por cuanto dependiendo de quién presente la iniciativa, ésta es admitida y tramitada o no». En la demanda se reconduce esta queja a la vulneración del art. 23 CE, citando la doctrina reiterada de este Tribunal por la que, con fundamento en el art. 23.2 CE, se garantiza el derecho a la igualdad en el ejercicio de las funciones y cargos públicos.

3. La Sala Segunda de este Tribunal, por providencia de 15 de diciembre de 2015, acordó admitir a trámite la demanda de amparo, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto, ya que pudiera dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)], y porque el asunto suscitado igualmente tiene un alcance que va más allá del caso concreto ante la posibilidad de tener consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. Asimismo, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, acordó requerir al Excmo. Sr. Presidente de las Cortes Valencianas la remisión del testimonio de las actuaciones, acompañándose copia de la demanda a los efectos de su personación en el presente proceso constitucional.

4. La Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 27 de enero de 2016, acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC.

5. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el día 25 de febrero de 2016, en el que interesaba el dictado de una sentencia estimatoria del recurso de amparo con expresa declaración de haber sido vulnerado el derecho fundamental de la demandante a ejercer sus funciones representativas de acuerdo con lo garantizado en el art. 23.2 CE.

Tras exponer detalladamente los antecedentes de los que trae causa el recurso, los principales argumentos esgrimidos por la recurrente y la doctrina general del Tribunal Constitucional aplicable al caso, el Fiscal reproduce los preceptos del Reglamento de las Cortes Valencianas relativos a la materia y sintetiza la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional en aquellos casos en los que, como el presente, fueron recurridos otros acuerdos de la Mesa del Parlamento de la Comunidad valenciana que inadmitieron a trámite proposiciones no de ley presentadas al amparo del art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas. El Fiscal llega a la conclusión de que el razonamiento que ha de emplear el Tribunal Constitucional para resolver el presente recurso de amparo ha de ser semejante al desarrollado en la STC 29/2011, de 14 de marzo, de la que se desprende, en primer lugar, que la admisión a trámite es función que corresponde estrictamente a la Mesa de la Cámara, de conformidad con las facultades de calificación y admisión de los escritos de índole parlamentaria que le atribuye la norma reglamentaria (art. 34.1.6 del Reglamento de las Cortes Valencianas), y, en segundo término, que la Mesa de la Cámara, al decidir sobre la admisión de la iniciativa, no puede en ningún caso desconocer que tal iniciativa es manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que la formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado es causa de lesión del derecho fundamental del diputado a desarrollar sus funciones parlamentarias sin impedimentos ilegítimos.

En consecuencia, el Fiscal sostiene que la Mesa inadmitió la tramitación de las proposiciones no de ley dando valor absoluto al criterio de la Junta de Síndics, como se pondría de manifiesto con mayor claridad cuando la Mesa procedió a resolver los recursos

de reposición, motivación ésta que, a su parecer, no puede ser considerada suficiente, pues supondría someter a razones de oportunidad política el ejercicio de facultades reconocidas por el Reglamento de la Cámara a los parlamentarios y a los grupos en que se integran y que forman parte del derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE. Resulta, por tanto, que en la medida en que no consta ningún motivo de fondo por parte de la Mesa que justifique la inadmisión de la iniciativa, las resoluciones impugnadas constituyen una limitación ilegítima del ejercicio de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos y, en consecuencia, del derecho a ejercer la función parlamentaria (art. 23.2 CE), así como del derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

6. Por providencia de 26 de enero de 2017, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 30 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

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

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

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

2. Antes de abordar la cuestión de fondo suscitada en el recurso, es necesario realizar dos consideraciones previas:

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

En el presente caso, este Tribunal decidió admitir a trámite la demanda de amparo, por providencia de 15 de diciembre de 2015, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el asunto suscitado tiene una relevancia constitucional que excede del caso concreto al dar ocasión al Tribunal para aclarar su doctrina [STC 155/2009, FJ 2 b)] y porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)], dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa, más allá del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra, lo que no significa que estos factores relevantes para decidir la admisión del recurso deban trasladarse al núcleo de la decisión sobre el fondo de este,

como ya tuvo ocasión de aclarar este Tribunal en las SSTC 9/2015, de 2 de febrero, FJ 3; 242/2015, de 30 de noviembre, FJ 2, y 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 2.

(ii) Y, de otra parte, debe precisarse, en relación con el objeto del presente recurso, que se impugnan dos decisiones de inadmisión a trámite de sendas proposiciones no de ley, dándose la circunstancia, en relación con la proposición no de ley RE 49.797, que, una vez recabado el informe de la Junta de Síndics, desfavorable a la tramitación de la iniciativa, la Mesa no llegó a dictar una resolución desestimatoria expresa, sino que se limitó a trasladar el acuerdo de la Junta a los grupos parlamentarios. Sin embargo, la Mesa sí llegó a desestimar de modo explícito, mediante acuerdo de 9 de abril de 2013, el recurso de reposición interpuesto por la demandante de amparo, en el que denunciaba, precisamente, que dicho órgano no había llegado a adoptar una decisión expresa sobre la referida proposición no de ley. Esta segunda resolución de la Mesa despeja, pues, cualquier duda acerca de la existencia de una decisión contraria a la tramitación de la proposición no de ley plenamente imputable a dicho órgano parlamentario.

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

a) De conformidad con la referida doctrina constitucional, el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2, y 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, entre otras). Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo se presenta por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, FJ 2; 1/2015, FJ 3, y 212/2016, FJ 3, entre otras).

En una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983 y 10/1983, este Tribunal ha establecido una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues «puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio» (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2; 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, y 212/2016, FJ 3, entre otras).

b) Ha de recordarse asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal que corresponde establecer a los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios que, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren. En concreto, podrán reclamarlos ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica (SSTC 161/1988, FJ 7; 38/1999, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero,

FJ 4; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 2; 177/2002, FJ 3; 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2; 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, y 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 3, entre otras). En este sentido, este Tribunal ha venido reiterando que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2; 1/2015, FJ 3; 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3, y 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 3, entre otras).

c) Por último, en relación con el tipo de iniciativa parlamentaria que se inadmite en el caso que nos ocupa, es doctrina consolidada de este Tribunal que las proposiciones no de ley «se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere» (SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7; 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3, y 158/2014, FJ 4).

Queda, pues, de manifiesto la relevancia de este tipo de mecanismos de impulso y control político a los efectos del art. 23.2 CE, estando ante una facultad parlamentaria que forma parte del núcleo de la función representativa del diputado o del grupo parlamentario al que representa.

4. Expuesto lo anterior, debemos comenzar señalando que la cuestión que ha de someterse a consideración no es nueva en términos materiales, ni tampoco en razón de su procedencia. Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre supuestos similares a los acontecidos en la Cámara valenciana e, incluso, en recursos presentados por la misma demandante (así, por ejemplo, en las SSTC 44/2010, de 26 de julio, 29/2011, de 14 de marzo, 158/2014, de 6 de octubre, y, más recientemente, en la STC 212/2016, de 15 de diciembre). Precisamente por ello, es necesario insistir en la doctrina vertida en dichas resoluciones, particularmente en la expuesta en la reciente STC 212/2016, de 15 de diciembre, dictada por el Pleno. Y ello porque el presente recurso de amparo pone de manifiesto, una vez más, que los términos del art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas conducen reiteradamente a la Mesa de la Cortes Valencianas, sin suficiente motivación y, en una de las ocasiones ahora enjuiciadas, hasta no emitir siquiera una resolución expresa, a inadmitir aquellas proposiciones no de ley escudándose en un previo acuerdo desfavorable de la junta de portavoces, que se han referido a cuestiones que, no siendo competencia de la Generalitat, afectan, sin embargo, al interés directo de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Valenciana.

Así, en la STC 29/2011, de 14 de marzo, este Tribunal estimó el recurso de amparo interpuesto contra el acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas que inadmitió a trámite dos proposiciones no de ley en aplicación del art. 161.2 del Reglamento de las Cortes

Valencianas. En este caso la Mesa justificó su decisión de no tramitar las iniciativas argumentando «que la Junta de Síndics se opone a dicha tramitación» y, una vez elevado recurso de reposición, la Mesa ni siquiera entró a resolver el fondo de la queja, sino que se limitó a señalar que su función se reduce a trasladar a la Junta de Síndics las dos proposiciones no de ley planteadas y que, una vez conocido el criterio contrario a su tramitación, a ponerlo en conocimiento de la recurrente, argumento que consideró suficiente para oponerse a la tramitación del recurso de reposición.

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

En el mismo sentido, en la STC 158/2014, de 6 de octubre, este Tribunal consideró insuficientemente motivada la inadmisión por la Mesa de una proposición no de ley de las previstas en el art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, toda vez que los términos del acuerdo de inadmisión no permitían identificar cuál era el órgano que asumía dicha decisión (la Mesa o la Junta de Síndics) pues, dada la sucinta motivación de la Mesa, «no es posible conocer realmente a quién se imputa dicha argumentación» (FJ 4). Por otra parte, en la resolución recaída en reposición, la Mesa se limitó a manifestar que no podía admitir la proposición no de ley al no existir parecer favorable de la Junta de Síndics de la Cámara. Tal decisión llevó a este Tribunal a afirmar, una vez más, que: «la admisión a trámite es función que corresponde estrictamente a la Mesa de la Cámara, de conformidad con las facultades de calificación y admisión de los escritos de índole parlamentaria que le atribuye el propio Reglamento (art. 34.1.6 del Reglamento de las Cortes Valencianas)» (FJ 4) y ello, «con independencia de que haya de recabar previamente el acuerdo de la Junta de Síndics», concluyendo, en el mismo fundamento jurídico y citando la STC 44/2010, de 26 de julio, FJ 5, que, con esta forma de actuación, la Mesa de las Cortes Valencianas no ha satisfecho «la exigencia de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación que ha efectuado en este caso de las normas con las que ha contrastado la iniciativa, que se ha traducido en una limitación del ejercicio de un derecho de que los grupos parlamentarios puedan formular proposiciones no de ley, que, como hemos dicho, se integra en el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos».

Pues bien, tal repetida actuación de la Mesa de las Cortes Valencianas ha determinado que este Tribunal haya tenido que aclarar la doctrina constitucional sobre este particular, habiendo dictado la STC 212/2016, de 15 de diciembre, con la finalidad de precisar cuál es el papel de la Junta de Síndics en la tramitación de las proposiciones no de ley a las que se refiere el art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

5. Así, y en aplicación de la doctrina sentada en la STC 212/2016, de 15 de diciembre, debemos comenzar recordando que, cuando se reclama la tutela de derechos o facultades que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria frente a posibles vulneraciones de los órganos de la Cámara correspondiente, este Tribunal debe ser especialmente cuidadoso, primero, en la identificación de la base normativa del derecho alegado —toda vez que estamos ante un derecho fundamental de configuración legal, como se ha expuesto en el fundamento jurídico tercero—, y, segundo, en la identificación

de la regulación reglamentaria de las facultades del órgano de la Cámara al que se imputa la vulneración.

Así, el art. 160.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas reconoce que «los grupos parlamentarios o un diputado o diputada con la firma de otros cuatro podrán presentar proposiciones no de ley a través de las que formulen propuestas de resolución a la cámara». Por su parte, el art. 161 del Reglamento de las Cortes Valencianas concreta el ejercicio de esta iniciativa parlamentaria en los siguientes términos: «1. Las proposiciones no de ley deberán presentarse por escrito a la Mesa de Les Corts que, oída la Junta de Síndics, decidirá sobre su admisibilidad; ordenará, en su caso, la publicación y acordará la tramitación ante la comisión competente o ante el Pleno, en función de que se trate de iniciativas de tramitación ordinaria o iniciativas de tramitación especial de urgencia. 2. Cuando las proposiciones no de ley se refieran a cuestiones que, no siendo competencia de la Generalitat, afecten al interés directo de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunitat Valenciana, la Mesa solicitará el acuerdo de la Junta de Síndics antes de acordar su admisión a trámite».

De los preceptos reproducidos, se desprende que el Reglamento de la Cámara reconoce a los diputados la posibilidad de presentar proposiciones no de ley sobre materias que no sean competencia de la Generalitat, condicionando su admisión a trámite por parte de la Mesa al cumplimiento de dos requisitos específicos: i) uno de carácter material: «que sean cuestiones que afecten al interés directo de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad», y ii) otro formal: «la Mesa solicitará el acuerdo de la Junta de Síndics antes de acordar su admisión a trámite». De todos modos, la facultad de tramitación y admisión de la iniciativa parlamentaria que nos ocupa corresponde exclusivamente a la Mesa, tal y como se desprende inequívocamente del Reglamento de las Cortes Valencianas, que atribuye a la Mesa, como órgano rector de la Cámara (art. 30.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas), la función de calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos (art. 34.1.6 del Reglamento de las Cortes Valencianas). Esta concreta facultad es susceptible de recurso de reposición en los términos previstos en el art. 34.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, recurso que, sin embargo, no cabe frente a los actos de la Junta de Síndics, ni siquiera frente a todos los actos de la Mesa, tal y como se desprende del Reglamento de la Cámara.

Pues bien, la función de la Mesa de calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como la de declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos, es de naturaleza técnica, en aras de la eficacia del trabajo parlamentario, y consiste en verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa (STC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3, y 212/2016, FJ 5), esto es, en examinar si se cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria, función que puede extenderse a aspectos materiales cuando así lo prevean expresamente las correspondientes normas [SSTC 40/2003, de 25 de febrero, FJ 2, y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a)]. En consecuencia «la Mesa debe cuidarse de no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada mediante el recurso a la iniciativa legislativa (STC 124/1995, de 18 de julio). Si no fuese así, la Mesa dejaría de obrar como un órgano de gobierno de la Cámara ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica de la iniciativa, para mutarse en un órgano netamente político, impidiendo, además, que las iniciativas promovidas por las minorías parlamentarias se sometiesen al debate público en la Cámara. Lo que colocaría a estos representantes en una posición de inferioridad y desigualdad lesiva del art. 23.2 CE (STC 118/1995)» (STC 38/1999, FJ 3, y 212/2016, FJ 5).

Cuestión distinta es el papel que el art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas otorga al acuerdo de la Junta de Síndics y que, en atención a la lógica del sistema democrático parlamentario y a la naturaleza política de dicho órgano, no puede ser vinculante para la Mesa, porque ello implicaría despojar al órgano rector de las atribuciones técnicas de calificación y admisión a trámite que le otorga el Reglamento y, correlativamente, otorgar a la Junta de Síndics, órgano de naturaleza política (que adopta

sus decisiones atendiendo a criterios de oportunidad y no ha de motivar sus acuerdos), la facultad de decidir la admisión a trámite de una iniciativa parlamentaria que forma parte del núcleo de la función representativa de los diputados. «Esta es la única interpretación constitucional posible del art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas pues, caso contrario, la mayoría parlamentaria (representada en la Junta de Síndics), decidiría, a *limine* y por motivos de oportunidad política, la admisión a trámite de este tipo de iniciativas parlamentarias, con un claro límite para el ejercicio del derecho por parte de las minorías, que verían restringido su derecho a poner en marcha instrumentos para el impulso político y para forzar el debate que ha de producirse en los órganos deliberativos de la Cámara, impidiendo, asimismo, la publicidad y el juicio de la opinión pública, toda vez que las sesiones del Pleno y de las comisiones son públicas, salvo los supuestos excepcionales previstos en el Reglamento, y a ellas podrán asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, levantándose acta de las mismas y quedando todas las intervenciones y acuerdos adoptados reproducidos en el Diario de Sesiones» (STC 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 5).

En consecuencia, la intervención de la Junta de Síndics en el proceso de admisión a trámite de las proposiciones no de ley a las que se refiere el art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas ha de entenderse en los mismos términos que para el resto de proposiciones no de ley (art. 161.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas), esto es, ha de ser oída, pero su decisión no vincula a la Mesa, que es el órgano de control de la regularidad reglamentaria en la tramitación de las iniciativas parlamentarias y que cumple «la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente como tal foro de debate y participación en la cosa pública» (STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4). Sólo en este sentido puede interpretarse el requisito formal de admisibilidad previsto en el art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, consistente en que «la Mesa solicitará el acuerdo de la Junta de Síndics antes de acordar su admisión a trámite», única interpretación posible, teniendo en cuenta la naturaleza de las proposiciones no de ley, como vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos parlamentarios tengan que tomar expreso partido sobre la oportunidad de que la misma prospere (STC 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 5).

Por todo ello, la Mesa de la Cámara, al decidir sobre la admisión de la iniciativa, no podrá en ningún caso desconocer que es manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que la formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado de forma suficiente causará lesión del derecho fundamental del diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos, reconocido en el art. 23.2 CE (SSTC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 208/2003, FJ 4, y 212/2016, FJ 5).

6. La doctrina anteriormente reproducida es aplicable al presente recurso de amparo, toda vez que la Mesa de la Cámara acordó la inadmisión de sendas proposiciones no de ley apoyando dicha decisión, exclusivamente, en el acuerdo desfavorable de la Junta de Síndics, esto es, sosteniendo la imposibilidad de admitir dichas proposiciones no de ley «por no existir parecer favorable de la Junta de Síndics».

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

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

7. Debe precisarse el alcance del otorgamiento del amparo solicitado, toda vez que al dictarse éste nos encontramos con que la adopción de los acuerdos impugnados tuvo lugar en una legislatura ya finalizada. Por ello, (al igual que hemos hecho y explicado en las SSTC 107/2001, de 23 de abril, FJ 10; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 6; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 11; 90/2005, de 18 de abril, FJ 8; 141/2007, de 18 de junio, FJ 6; 33/20010, de 19 de julio, FJ 6, y 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 7), no cabe adoptar en el fallo de nuestra Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado por la Mesa de las Cortes Valencianas, de suerte que la pretensión de la demandante de amparo ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho recogido en el art. 23.2 CE y la declaración de la nulidad de los acuerdos que, en primera instancia, impidieron su ejercicio (STC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 5, y 212/2016, FJ 7).

FALLO

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

Ha decidido

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

- a) Declarar que se ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE).
- b) Restablecer a la recurrente en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad del acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas de 5 de febrero de 2013, que dispuso la inadmisión de la proposición no de ley 42.997, y del acuerdo de 5 de marzo de 2013, desestimatorio de la reconsideración. Asimismo, se declara la nulidad del acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas, de 9 de abril de 2013, por el que se desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la decisión de la Mesa de no admitir a trámite la proposición no de ley (RE núm. 49.797).

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

Dada en Madrid, a treinta de enero de dos mil diecisiete.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.