

S.T.C. 38/1999, de 22 de marzo (Sala 2.ª)

Recurso de amparo núm. 3979/1995

Ponente: Magistrado don Julio Diego González Campos
(B. O. E. de 27 de abril de 1999)

RESUMEN

I. Constitución

Art. 23.1 (*Derecho de participación en los asuntos públicos*) y 2 (*Acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos*) en relación con inadmisión de proposición de ley lesiva del derecho invocado.

II. Acto impugnado

Acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, que inadmite Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida sobre la facultad del Presidente del Consejo de Gobierno sobre disolución de la Junta General del Principado de Asturias.

III. Decisión del Tribunal Constitucional

Estimar el recurso de amparo.

IV. Fundamentos jurídicos

El presente recurso de amparo se dirige contra los Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, uno de 19 de septiembre de 1995 y el otro de 10 de octubre de 1995, confirmatorio del primero, mediante los que se inadmitió a trámite

la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida sobre la facultad del Presidente del Consejo de Gobierno de disolución de la Junta General del Principado de Asturias, invocando los recurrentes la lesión del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 C.E., en relación con el art. 23.1 C.E.).

Como en otras ocasiones, debemos examinar, en primer lugar, la cobertura legal de la decisión de la Mesa. El papel que le cumple desempeñar a la Mesa en estos casos, «con arreglo al Reglamento», es similar al de los Proyectos de Ley remitidos a la Junta por el Consejo de Gobierno, y como se ve, no se establece condición material alguna sobre su admisibilidad que requiera de la Mesa el escrutinio del fondo de la iniciativa legislativa, como pudiera ser el caso para la iniciativa legislativa popular o la promovida por los Ayuntamientos.

Así pues, a falta de una delimitación material de las Proposiciones de Ley, la Mesa, fruto justamente de su sujeción a la Constitución y al ordenamiento jurídico, debió verificar la regularidad de la Proposición de Ley en los estrictos términos que establece el Reglamento de la Junta. Y, tratándose como se trataba de una iniciativa legislativa de origen parlamentario, dada su relevancia constitucional en punto al desempeño por los representantes de los ciudadanos de su cargo, debió hacer una interpretación y aplicación restrictiva de los artículos 36.1 y 151.2 del Reglamento, constriñendo su examen a la regularidad formal de la iniciativa. Cumplidos los requisitos formales, como así parece suceder, pues ninguna de las partes ha alegado carencia alguna a este respecto, a la Mesa no le cabía sino admitir a trámite la Proposición de Ley, so pena de infringir el artículo 23 C.E.

En suma, y a la vista de que la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias ha inadmitido la Proposición de Ley promovida por los aquí recurrentes en amparo mediante un enjuiciamiento sobre su contenido, cuando la misma cumplía con todas las formalidades que el Reglamento le exigía, no nos cabe sino estimar el presente recurso de amparo y considerar que los Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias aquí impugnados han vulnerado el artículo 23.2 en relación con el 23.1 C.E. [4].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Carlos Viver i Pi-Sunyer, Presidente, y don Rafael de Mendizábal y Allende, don Julio Diego González Campos y don Tomás S. Vives Antón, don Vicente Conde Martín de Hijas y don Guillermo Jiménez Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 3979/1995, promovido por don Gaspar Llamazares Trigo, don Manuel García Fonseca, doña Amalia Maceda Rubio, doña Noemí Martín González, don José Antonio Saavedra Rodríguez y don Francisco Javier García Valledor, representados por la Procuradora doña Isabel Cañedo Vega y asistidos por el Letrado don Jesús Iglesias Fernández, contra el Acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, de 19 de septiembre de 1995, confirmado por el de 10 de octubre de 1995, por el que se inadmite a trámite la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida sobre la facultad del Presidente del Consejo de Gobierno de disolución de la Junta General del Principado de Asturias. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer de la Sala.

I ANTECEDENTES

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 24 de noviembre de 1995, doña Isabel Cañedo Vega, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación

de don Gaspar Llamazares Trigo, don Manuel García Fonseca, doña Amalia Maceda Rubio, doña Noemí Martín González, don José Antonio Saavedra Rodríguez y don Francisco Javier García Valledor, interponen recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, de 19 de septiembre de 1995, confirmado por el de 10 de octubre de 1995, por el que se inadmite a trámite la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida sobre la facultad del Presidente del Consejo de Gobierno de disolución de la Junta General del Principado de Asturias. Se alega por los recurrentes la vulneración del derecho a la participación en condiciones de igualdad en los asuntos públicos (art. 23.2 CE, en relación con el art. 23.1 CE).

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) El 31 de agosto de 1994, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Junta General del Principado de Asturias presentó en forma ante su Mesa una Proposición de Ley con el contenido que sigue:

«Artículo 1.º

1. El Presidente del Principado de Asturias, previa deliberación del Consejo de Gobierno, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución anticipada de la Junta General del Principado.

2. No podrá acordarse, en ningún caso, la disolución anticipada de la Junta General del Principado cuando se encuentre en tramitación una moción de censura.

Tampoco podrá ser ejercida antes de que se haya transcurrido un año desde la última disolución por este procedimiento.

Artículo 2.º

El Decreto de disolución se publicará en el "Boletín Oficial del Principado de Asturias y Provincia" y entrará en vigor en el momento de su publicación. En el mismo se contendrá la fecha de celebración de las elecciones y las demás menciones a que se refiere la Ley sobre Régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias (Ley 14/1986, de 26 de diciembre).

La duración del mandato de la nueva Asamblea se regirá por lo establecido en el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía.

Disposición final

La presente Ley entrará en vigor el día de su publicación en el "Boletín Oficial del Principado de Asturias y Provincia", debiendo también ser publicada en el "Boletín Oficial del Estado".»

b) La Mesa de la Junta General del Principado de Asturias acordó el 12 de septiembre de 1995 dar traslado al Grupo proponente del Informe jurídico sobre la admisión de su iniciativa legislativa evacuado por uno de los Letrados de la Junta, en el que se expresaban dudas jurídicas tanto sobre el procedimiento a seguir como sobre la constitucionalidad de la materia abordada en la Proposición, con el objeto de que el citado Grupo, a la vista del Informe, bien reformulase su iniciativa como propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Asturias o bien se ratificase en la misma. El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida contestó a la solicitud de la Mesa, mediante escrito de 15 de septiembre de 1995, expresando su voluntad de que la iniciativa se tramitase como Proposición de Ley ordinaria a tenor de lo dispuesto en el artículo 151 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, subsanando así el error cometido en el escrito de presentación de la Proposición de Ley (que se refería al art. 163 del aludido Reglamento).

c) Por Acuerdo de 19 de septiembre de 1995, la Mesa de la Junta General del Principado inadmitió a trámite la aludida Proposición, con el voto en contra de su Vicepresidente Segundo, a la sazón el Sr. Valledor, uno de los recurrentes en el presente proceso, aduciendo, sustancialmente, y una vez solventada la cuestión de procedimiento por el Grupo proponente, que la interpretación del artículo 25.1, en relación con el artículo 32 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (en adelante, EAA), veda toda posibilidad de que se le pueda atribuir al Presidente del Principado la potestad para disolver anticipadamente la Junta General del Principado de Asturias por una Ley autonómica ordinaria, exigiendo para poder atribuir tal facultad la reforma del Estatuto. El citado artículo 25.1 EAA establece que la Junta «no podrá ser disuelta salvo en el supuesto excepcional previsto» en el artículo 32 EAA, que prevé la disolución de la Cámara una vez transcurridos dos meses a partir de su constitución sin que resulte elegido ninguno de los candidatos propuestos para ocupar la Presidencia del Principado.

La manifiesta contradicción entre la Proposición de Ley y lo dispuesto en el EAA llevó a la Mesa a la aludida inadmisión por inconstitucionalidad de la iniciativa legislativa. La Mesa fundó su decisión en su sujeción a la CE (art. 9.1 CE) y en la doctrina de la STC 95/1994, que es preferida, se razona en los Acuerdos impugnados, a la sentada por la STC 124/1995 de signo contrario. Según la mentada STC 95/1994, la Mesa puede inadmitir una Proposición de Ley cuando sea palmaria y evidentemente contraria a Derecho o inconstitucional,

como era el caso, a juicio de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias.

d) Mediante escrito de 26 de septiembre de 1995, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida solicitó a la Mesa que reconsiderase su anterior Acuerdo de inadmisión de la Proposición de Ley en cuestión, al considerar que la Mesa asume una competencia de control sobre la oportunidad de la iniciativa que únicamente le corresponde al Pleno de la Junta General mediante el trámite de toma en consideración. De no ser así, se sustraería el asunto al debate público en la Cámara y se limitaría el derecho de los ciudadanos a participar indirectamente en los asuntos públicos a través del conocimiento de dicho debate (art. 23.1 y 2 CE).

e) La Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, oída la Junta de Portavoces (Acuerdo de la Junta de Portavoces de 9 de octubre de 1995), resolvió por Acuerdo de 10 de octubre de 1995 desestimar la reconsideración solicitada del anterior de 19 de septiembre de 1995, confirmando este último, aduciendo que no se produjo vulneración del artículo 23 CE, puesto que reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 76/1994 y 95/1994) permite la inadmisión a trámite de iniciativas legislativas por inconstitucionalidad manifiesta, como es el caso, pues la iniciativa promovida por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida exigiría la reforma del EAA. Precedió a este Acuerdo un segundo Informe jurídico emitido por uno de los Letrados de la Junta General del Principado de Asturias, que considera la doctrina jurisprudencial aplicable la establecida en la STC 124/1995, pues se trata de un pronunciamiento posterior en el tiempo al de la STC 94/1995, proponiendo a la Mesa la admisión a trámite de la Proposición para que sea en el debate plenario de la Cámara donde se pondere su eventual inconstitucionalidad (que, dice el Informe, no fue calificada en el evacuado anteriormente de «manifiesta», «palmaria» o «evidente»), sin perjuicio de que la Mesa pueda exponer sus apreciaciones al respecto, quedando en este caso, también, incólume su sujeción a la CE.

3. Sostienen los recurrentes en su recurso de amparo que los Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias han vulnerado su derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar por medio de sus representantes en dichos asuntos (art. 23.1 CE). Arguyen en su demanda de amparo, y apelando a lo dicho en la STC 214/1990, que el artículo 23.2 CE protege también el desempeño sin perturbaciones del cargo público, que, al ser en este caso representativo, se liga íntimamente con lo prescrito en el apartado 1.º del mismo precepto constitucional, pues la defensa del ejercicio de sus funciones por el representante parlamentario comporta la defensa del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes.

Una vez recordada la reciente doctrina de este Tribunal sobre su competencia para enjuiciar los denominados *interna corporis acta* en el caso de que pudieran afectar a derechos fundamentales, y la relativa a la cualidad de derecho fundamental de configuración legal del artículo 23.2 CE, y con apoyo en la STC 124/1995, los recurrentes consideran que la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias debió ceñir su examen a los requisitos formales exigidos por el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, que es la norma que fija el Estatuto del representante del ciudadano en dicha asamblea parlamen-

taria autonómica, sin entrar a valorar la eventual contradicción de la Proposición de Ley presentada y el EAA. Con dicha inadmisión a trámite de la citada iniciativa, siguen diciendo los recurrentes, se impide a los proponentes el lícito ejercicio de sus derechos como representantes de los ciudadanos, vulnerando el art. 23.2 CE, como consecuencia de la ilícita restricción de su *ius in officium* consistente en el derecho de iniciativa parlamentaria, y, de consuno, el derecho de los ciudadanos a verse representados y a participar indirectamente en los asuntos públicos mediante el conocimiento de la opinión de sus representantes sobre la materia objeto de iniciativa y su oportunidad; aunque esa opinión se exprese tácitamente mediante una votación.

4. Por providencia de 20 de marzo de 1996, la Sala Segunda, Sección Tercera, de este Tribunal admitió a trámite el presente recurso de amparo y, en virtud de lo dispuesto en el artículo 51 LOTC, acordó requerir a la Junta General del Principado de Asturias para que remitiese certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al expediente tramitado a partir de la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, y emplazase debidamente al resto de los Grupos Parlamentarios que hubieren sido parte en el procedimiento para que en el plazo de diez días pudieran comparecer y defender sus derechos en este recurso de amparo.

5. Por providencia de 16 de mayo de 1996, la misma Sala y Sección acordó dar vista de las actuaciones a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal, y les otorgó un plazo común de veinte días para que presentaran sus alegaciones.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 6 de junio de 1996, los recurrentes formularon sus alegaciones, ratificando y reiterando las hechas en el escrito de interposición del recurso de amparo. A su juicio, las Resoluciones de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias infringieron el artículo 23.1 y 2 CE al entrar en consideraciones sobre el contenido de la Proposición de Ley promovida por los recurrentes, privándoles con su inadmisión a trámite del ejercicio de una de las funciones que les era propia.

7. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 7 de junio de 1998 en este Tribunal, elevó sus alegatos solicitando la estimación del amparo y la nulidad de los Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias de 19 de septiembre y 10 de octubre de 1995. Razona el Ministerio Fiscal en su escrito que la jurisprudencia de este Tribunal ha distinguido entre ciertos actos de control parlamentario (preguntas e interpelaciones) e iniciativas legislativas extraparlamentarias y las Proposiciones de Ley en punto a los poderes de calificación y examen de los mismos por la Mesa parlamentaria con el objeto de decidir sobre su admisión a trámite, concluyendo de la misma que si bien la Mesa puede ejercer un control de fondo sobre las primeras (SSTC 95/1994 y 41/1995), no sucede así con las segundas, pues el examen de las iniciativas legislativas de origen parlamentario debe ceñirse a las exigencias formales de su admisibilidad, absteniéndose de cualquier consideración sobre su contenido (STC 124/1995). El fundamento de la distinción debe buscarse, a juicio del Ministerio Fiscal, y con expresa remisión a la STC 124/1995, en el hecho de que el ejercicio de la iniciativa legislativa es una de las formas capitales

de participación de los integrantes de la Cámara parlamentaria en sus funciones legislativas, sirviendo al tiempo de instrumento al servicio de la función representativa, lo que se manifiesta en una doble vertiente. En primer lugar, desde una perspectiva interna, el ejercicio de dicha iniciativa fuerza el debate político en el seno de la Asamblea parlamentaria y el pronunciamiento de las diversas fuerzas políticas sobre su objeto; y, en segundo lugar, tiene el efecto externo de informar a los ciudadanos de las posturas adoptadas por las distintas formaciones políticas sobre la materia discutida, lo que permitirá a aquéllos formarse una opinión sobre en qué grado cumplen con sus respectivos programas.

Abunda en este razonamiento el Ministerio Fiscal señalando que las competencias generales de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria atribuidas a la Mesa por el artículo 36.4 y 5 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, deben interpretarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 151 del mismo Reglamento que dispone simplemente que, una vez recibida la Proposición de Ley, cumplidas las formalidades, como fue el caso, serán remitidas al Consejo de Gobierno para que se pronuncie expresa o tácitamente sobre su conformidad a la tramitación de la iniciativa. De ello deduce el Ministerio Fiscal que la Mesa únicamente tiene competencia para comprobar la concurrencia de los requisitos formales en los casos de iniciativas legislativas (incluso extraparlamentarias, como la prevista de los Ayuntamientos y la popular en el art. 152 de dicho Reglamento), y no para examinar el fondo de la Proposición, como ocurriera en este caso.

8. Por providencia de 18 de marzo de 1999, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso de amparo se dirige contra los Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, uno de 19 de septiembre de 1995 y el otro de 10 de octubre de 1995, confirmatorio del primero, mediante los que se inadmitió a trámite la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida sobre la facultad del Presidente del Consejo de Gobierno de disolución de la Junta General del Principado de Asturias, invocando los recurrentes la lesión del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE, en relación con el art. 23.1 CE).

Los demandantes de amparo arguyeron en su recurso que los citados Acuerdos han perturbado su derecho a desempeñar su cargo y las funciones que le son inherentes, faceta ésta del *ius in officium* encuadrada, según jurisprudencia constante de este Tribunal, en el ámbito protegido por el derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE). Adujeron también los recurrentes que, al tiempo, y dada la condición de representantes políticos que ostentan los recurrentes, se había vulnerado el derecho de los ciudadanos a participar mediante sus representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), puesto que dichos Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias les habían privado del debate político sobre la cuestión en el seno de la Asamblea parlamentaria autonómica.

La causa de tal infracción radicaría en la inadmisión a trámite de una Proposición de Ley presentada por

el Grupo parlamentario al que pertenecen los recurrentes, a pesar de su corrección formal, que la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias fundó en su supuesta inconstitucionalidad por contrariar lo dispuesto en los artículos 25.1 y 32 EAA. La Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, acogiendo a los fundamentos de nuestra STC 95/1994, motivó su inadmisión en el hecho de que el objeto de la Proposición de Ley era la atribución por Ley ordinaria de la Comunidad Autónoma (art. 151 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias) al Presidente del Principado de Asturias de la facultad de disolver anticipadamente la Junta General, contra lo dispuesto en el EAA, que establecía en su artículo 25.1 que «no podrá ser disuelta salvo en el supuesto excepcional previsto en el artículo 32 de este Estatuto», que dispone a su vez la disolución de la Asamblea si transcurren dos meses desde su constitución sin ser elegido ningún candidato a la Presidencia del Principado. Así pues, razonaba la Mesa en sus Acuerdos, la Proposición de Ley presentada suponía una reforma del Estatuto de Autonomía que debía seguirse por el procedimiento para la elaboración de una Ley de reforma del Estatuto (art. 161 y siguientes del Reglamento de la Junta General), y no por una Ley ordinaria de la Comunidad Autónoma como pretendían sus proponentes.

El Ministerio Fiscal, por su parte, ha basado su solicitud de estimación del amparo en el distinto trato que han merecido en nuestra jurisprudencia, en particular en la STC 124/1995, de una parte, el trámite de admisión por las Mesas parlamentarias según se tratase de ciertos actos de control parlamentario (mociones e interpelaciones) y, de otro, de iniciativas legislativas populares, o de iniciativas legislativas de origen parlamentario, deduciendo de aquella Sentencia, respecto de las iniciativas legislativas parlamentarias, el rechazo de todo examen de la iniciativa presentada realizado por las Mesas de las Asambleas que vaya más allá de la verificación de los requisitos formales para su admisión impuestos por los Reglamentos Parlamentarios, debiendo abstenerse, por tanto, de cualquier consideración de fondo sobre las mismas, so pena de menoscabar los derechos de participación política protegidos en el artículo 23.1 y 2 CE, puesto que el ejercicio de la iniciativa legislativa es una de las más importantes formas de participación en la Cámara parlamentaria al servicio de la función representativa.

Refuerza su argumentación el Ministerio Público señalando que a tenor de lo dispuesto en el artículo 36.4 y 5 y artículo 151 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, la Mesa de la Junta General debe admitir la Proposición de Ley si cumple las formalidades exigidas por el Reglamento de la Junta, diversamente a lo dispuesto en los casos de iniciativa legislativa popular o la promovida por los Ayuntamientos donde, conforme al artículo 152 del mismo Reglamento, el examen de la Mesa puede ser más extenso.

2. Son dos, pues, las cuestiones a las que debemos dar respuesta en el presente recurso. De un lado, hemos de precisar en qué medida la decisión de la Mesa puede afectar al derecho a acceder en condiciones de igualdad a un cargo público, con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE). Y de otro lado, debemos analizar también si, de tratarse tal afectación, ésta perturba de tal manera el desempeño

por los parlamentarios de las funciones propias de su cargo, que llega a resultar lesiva del artículo 23.2 CE. Con tal motivo, convendrá recordar lo que este Tribunal ha dicho acerca del artículo 23.2 CE en relación, justamente, con el disfrute imperturbable del cargo público y representativo.

Los derechos fundamentales garantizados en los dos apartados del artículo 23 CE encarnan el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el artículo 1 CE y son la forma esencial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos (STC 51/1984). Reflejo como son del Estado democrático, se establece entre ellos tan íntima imbricación, al menos en lo que al derecho de acceso a cargos públicos se refiere, que bien puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos (SSTC 5/1983, 10/1983, 23/1984, 32/1985, 149/1988, 71/1989, 212/1993, 205/1994, 44/1995 y ATC 837/1985). Por ese motivo, con el propósito de asegurar la efectiva realización del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes, la garantía dispensada en el apartado 2 del artículo 23 al acceso en condiciones de igualdad al cargo público se extiende a la permanencia en el mismo y al desempeño de las funciones que les son inherentes, en los términos que establecen las leyes o, en su caso, los Reglamentos parlamentarios pues no en vano se trata de derechos fundamentales de configuración legal, respetando la igualdad de todos en su ejercicio y evitando perturbarlo con obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros. La privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo no sólo menoscaba su derecho de acceso, sino simultáneamente el de participar en los asuntos públicos de los ciudadanos, que resultaría huero si no se respetase el primero (SSTC 10/1983, 32/1985). Compete a la Ley y, en determinadas materias, a los Reglamentos parlamentarios, fijar y ordenar, precisamente, esos derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas. Una vez creados, quedan integrados en el estatus propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, defender ante los órganos judiciales —y en último extremo ante este Tribunal— el *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 los titulares del cargo (SSTC 161/1988, 181/1989, 36/1990, 205/1990, 214/1990, 95/1994, 124/1995 y ATC 240/1997).

Sin embargo, no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental. Sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o del control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el artículo 23 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 entre representantes (SSTC 36/1990 y 220/1991). Estas circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o facultades que integran el estatus constitucionalmente relevante

del representante político y a motivar las razones de su aplicación (SSTC 205/1990, 76/1994 y 41/1995, con carácter general la STC 176/1998, fundamento jurídico 3.º, y, ATC 428/1989), so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también, de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

3. No han sido pocas las veces en las que este Tribunal se ha pronunciado, también, sobre los términos en los que ciertas decisiones de las Mesas parlamentarias tanto estatales como autonómicas puedan incidir en aquel *ius in officium* cuando ejercen su potestad sobre la admisión y tramitación de los escritos a ellas dirigidos.

A) Ya hemos dicho en otras ocasiones que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias, estatales o autonómicas, del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstas las dirigidas a ejercer el control de los respectivos Ejecutivos, o sean las 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 su oportunidad política en los casos en los que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Pues no debe olvidarse que el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de sus representantes, fuste central del principio democrático consagrado en el artículo 1 CE, es la Asamblea legislativa, estatal o autonómica, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública (SSTC 41/1995 y 95/1994).

Así pues, 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 (STC 205/1990), esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria. En cualquier caso, dicho examen no debe suplantar las funciones que le corresponden a la Asamblea legislativa, y que gozan de relevancia constitucional cuando consisten precisamente en ejercer la función legislativa por los representantes de los ciudadanos, máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático. Puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, entre los que indudablemente debe contarse con el derecho a la iniciativa legislativa, constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante, toda decisión de la Mesa sobre la admisibilidad y tramitación de una iniciativa legislativa promovida por un representante de los ciudadanos afecta a su derecho al libre e igual ejercicio de su cargo público, de forma que, perturbado o coartado éste, se perturba y coarta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, infringiendo, así pues, el artículo 23.1 y 2 CE.

B) El Reglamento Parlamentario, no obstante lo dicho, puede permitir, o en su caso establecer, incluso,

que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento Parlamentario pertinente, como es el caso de la calificación en ciertos Derechos autonómicos de lo que han de considerarse mociones o interpelaciones o el de la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imposición del artículo 87.3 CE (SSTC 95/1994, 41/1995 y 124/1995; ATC 304/1996). 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 (STC 124/1995).

Esta exigencia de rigor es aún más intensa, si cabe, cuando el examen de admisibilidad que le compete a la Mesa recae sobre iniciativas legislativas de origen parlamentario, pues la Mesa debe cuidarse de no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada mediante el recurso a la iniciativa legislativa (STC 124/1995). Si no fuese así, la Mesa dejaría de obrar como un órgano de gobierno de la Cámara ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica de la iniciativa, para mutarse en un órgano netamente político, impidiendo, además, que las iniciativas promovidas por las minorías parlamentarias se sometiesen al debate público en la Cámara. Lo que colocaría a estos representantes en una posición de inferioridad y desigualdad lesiva del artículo 23.2 CE (STC 118/1995).

4. Los Acuerdos impugnados en el presente recurso de amparo inadmiten a trámite la iniciativa legislativa presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida sobre la facultad del Presidente del Principado de Asturias para disolver anticipadamente su Asamblea legislativa, al considerar manifiestamente inconstitucional su propuesta, pues contraría lo dispuesto en el artículo 25.1, en relación con el artículo 32 EAA, que vedan esa posibilidad.

Como en otras ocasiones, debemos examinar, en primer lugar, la cobertura legal de la decisión de la Mesa. El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias atribuye a su Mesa en su artículo 36.1.4 y 5 la función de «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos» y la de «decidir la tramitación» de todos esos escritos y documentos «de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento, y determinar la comisión competente para conocer cada uno de los asuntos». Ese mismo Reglamento dispone respecto de las proposiciones de Ley en su artículo 151.2, una vez fijado el titular de la iniciativa (un Diputado con la firma de otros cuatro, o un Grupo Parlamentario, art. 151.1), que, «ejercitada la iniciativa, la Mesa de la Junta General ordenará la publicación de la Proposición de Ley y su remisión al Consejo de Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios». El papel que le cumple desempeñar a la Mesa en estos casos, «con arreglo al Reglamento», es similar al de los Proyectos de Ley re-

mitidos a la Junta por el Consejo de Gobierno, y como se ve, no se establece condición material alguna sobre su admisibilidad que requiera de la Mesa el escrutinio del fondo de la iniciativa legislativa, como pudiera ser el caso para la iniciativa legislativa popular o la promovida por los Ayuntamientos, según se puede desprender del artículo 152 del mismo Reglamento: «Las Proposiciones de Ley derivadas de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular serán examinadas por la Mesa de la Cámara a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, la tramitación se ajustará a lo previsto en el artículo anterior, con las especificaciones que puedan derivarse de las normas reguladoras de dicha iniciativa.»

Así pues, a falta de una delimitación material de las Proposiciones de Ley, la Mesa, fruto justamente de su sujeción a la Constitución y al ordenamiento jurídico, debió verificar la regularidad de la Proposición de Ley en los estrictos términos que establece el Reglamento de la Junta. Y, tratándose como se trataba de una iniciativa legislativa de origen parlamentario, dada su relevancia constitucional en punto al desempeño por los representantes de los ciudadanos de su cargo, debió hacer una interpretación y aplicación restrictiva de los artículos 36.1 y 151.2 del Reglamento, constrictando su examen a la regularidad formal de la iniciativa. Cumplidos los requisitos formales, como así parece suceder, pues ninguna de las partes ha alegado carencia alguna a este respecto, a la Mesa no le cabía sino admitir a trámite la Proposición de Ley, so pena de infringir el artículo 23 CE.

En suma, y a la vista de que la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias ha inadmitido la Proposición de Ley promovida por los aquí recurrentes en amparo mediante un enjuiciamiento sobre su contenido, cuando la misma cumplía con todas las formalidades que el Reglamento le exigía, no nos cabe sino estimar el presente recurso de amparo y considerar que los Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias aquí impugnados han vulnerado el artículo 23.2 en relación con el 23.1 CE.

5. Procede ahora delimitar el alcance de los efectos de esta Sentencia, lo cual es necesario porque, si bien la legislatura en la que tuvo lugar la presentación de la proposición no ha concluido, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias ha sido reformado mediante la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, atribuyendo al Presidente del Principado en su modificado artículo 25 la facultad de disolución anticipada de la Junta General del Principado de Asturias en términos muy similares a los de la Proposición inadmitida en 1995. No parece por ello necesario adoptar medida alguna de restablecimiento en el disfrute del derecho vulnerado, lo cual no impide satisfacer, en lo que es posible, la pretensión de los recurrentes mediante la declaración de la lesión de los derechos de los parlamentarios del Grupo demandante reconocidos en el artículo 23 CE, y declarando la nulidad de los Acuerdos que lo impidieron.

FALLO

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

Ha decidido:

Estimar el recurso de amparo y, en consecuencia:

1.º Declarar que se ha lesionado el derecho de los recurrentes reconocido en el artículo 23.2 en relación con el 23.1 CE.

2.º Restablecerles en su derecho y, a este fin, declarar la nulidad de los Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias de 19 de septiembre y 10 de octubre de 1995.

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

Dada en Madrid, a 22 de marzo de 1999.—Carles Viver i Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal y Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmados y rubricados.