

STC 118/1988 (20/6/1988)

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 351/1987, promovido por el Procurador de los Tribunales don Román Velasco Fernández, en nombre y representación de don Miguel Roca y Junyent y 66 Diputados del Congreso, asistidos de Letrado, contra Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso a materias clasificadas.

Han sido parte en el asunto el Letrado del Estado, el Congreso de los Diputados representado por el Letrado don Manuel Delgado Iribarren García-Campero y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 17 de marzo de 1987 se registró en este Tribunal un escrito mediante el cual don Román Velasco Fernández, Procurador de los Tribunales, interpuso recurso de amparo constitucional en nombre de don Miguel Roca i Junyent y de otros 66 Diputados del Congreso contra la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso por dicha Cámara al conocimiento de «materias clasificadas». Los hechos que se exponen en la demanda de amparo son los siguientes:

a) Tras invocar los recurrentes su condición de parlamentarios miembros del Congreso de los Diputados señalan que, en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» (núm. 12, de 23 de octubre de 1986), se publicó el siguiente Acuerdo:

«El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día de hoy, con motivo del debate de la moción consecuencia de interpelación urgente sobre memorándum presentado por el Gobierno en la Secretaría General de la OTAN (número de expediente 173/000003), y de las enmiendas formuladas a la misma, ha aprobado lo siguiente: "La Presidencia del Congreso, oída la Junta de Portavoces, dictará las normas que garanticen la confidencialidad de la información que sobre materias clasificadas facilite el Gobierno".»

b) En el «Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados» de 19 de diciembre de 1986 (núm. 14), se publicó la Resolución de la Presidencia «sobre

acceso por el Congreso de los Diputados a materias clasificadas», de 18 de diciembre de 1986. En dicha Resolución, que se adjunta como documentación a la demanda, dispuso la Presidencia de la Cámara un régimen de acceso a dichos datos del que resulta, en síntesis, lo siguiente: 1) La iniciativa para recabar información sobre materias que hubieran sido declaradas clasificadas conforme a la Ley sobre Secretos Oficiales se atribuye a «uno o más grupos parlamentarios que comprenda, al menos, la cuarta parte de los miembros de la Cámara», debiendo tramitarse la solicitud por conducto del Presidente del Congreso (Regla 2.1 de la Resolución), así como las Comisiones (Regla 3.1); 2) Si la materia hubiere sido clasificada en la categoría de «secreto», el Gobierno facilitará la información recabada a tres Diputados de diferentes grupos parlamentarios, elegidos para toda la legislatura, y por mayoría de tres quintos, por el Pleno de la Cámara. En el caso de que la clasificación se hubiere hecho en la categoría de «reservado», la información se facilitará a los Portavoces de los grupos parlamentarios y a las agrupaciones de Diputados. Con carácter excepcional, y motivadamente, el Gobierno podrá solicitar de la Mesa de la Cámara que, cuando la materia haya sido clasificada «Secreta», la información se facilite sólo al Presidente del Congreso, solicitud sobre la que resolverá la Mesa (Reglas 2.^a, 3.^a y 4.^a); 3) Reglas análogas rigen para la comunicación de informaciones sobre materias «secretas» o «reservadas» a las Comisiones, previéndose que, en lo que a las materias «reservadas» se refiere, la información se facilitará a los parlamentarios de la Comisión que actúen en ella como Portavoces de los grupos parlamentarios (Regla 3.^a); 4) Se prevé, asimismo, la exhibición por el Gobierno, ante los Diputados que puedan acceder a estas informaciones, de los documentos que las incorporen, determinándose la posibilidad para aquéllos de examinar directamente tales documentos y de tomar notas de los mismos, mas no de obtener copias o reproducciones (Regla 4.^a); 5) Se reitera (Regla 5.^a) lo prevenido en el art. 16 del Reglamento del Congreso de los Diputados en orden a la obligación para los miembros de la Cámara de «no divulgar las actuaciones que (...) puedan tener excepcionalmente el carácter de secretas».

2. La fundamentación en Derecho de la demanda de amparo es, en síntesis, la siguiente:

a) Comienza la representación actora exponiendo el que, a su juicio, es contenido del derecho fundamental reconocido en el art. 20.1 d) de la Constitución a «comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión». La regulación del derecho, en lo que aquí importa, se encontraría, fundamentalmente, en la Ley de Secretos Oficiales (L. S. O. en adelante) y en el Reglamento del Congreso de los Diputados (R. C. D. en adelante), de tal forma que, para determinar si el derecho ha sido violado por la Resolución que se impugna, sería necesario preguntarse por su adecuación a tales normas. Se destaca, asimismo, que, de conformidad con la doctrina constitucional [SSTC 71/1982 y 105/1983 entre otras], la obligación de facilitar información se impone como complemento indispensable del derecho a estar informado, con la consecuencia de que el incumplimiento del deber de suministrar una información completa y veraz constituye lesión del correlativo derecho fundamental.

Sobre esta base, el Diputado, en cuanto ciudadano que es, podría hacer valer su derecho genérico a la información al amparo de la L. S. O. y defenderlo a través de los recursos ordinarios y, en su caso, mediante el amparo constitucional. El Diputado, sin embargo, en su condición ya de miembro de un órgano constitucional, adquiere un peculiar derecho a la información, tanto por la protección del propio derecho de las Cámaras a obtener aquélla como por la garantía misma del derecho de los Diputados en su actuación parlamentaria. Se observa así que, aunque los titulares ordinarios del

derecho a la información son los individuos, el legislador ha extendido el mismo a las Cámaras, tanto a través de lo prevenido en el art. 109 de la Constitución como -ya en el plano legal- impidiendo que se apliquen al Parlamento las facultades restrictivas del deber de información reconocidas en la L. S. O. (art. 10.2: «La declaración de materias clasificadas no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen sus respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas»). Con todo, el derecho a la información corresponde también a los Diputados «individualmente considerados», quienes, para cumplir su función requieren de una garantía «especialmente reforzada» y no otra cosa reconoce el art. 7 del R. C. D. («1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas. 2. La solicitud se dirigirá, en todo caso, a través de la Presidencia del Congreso y la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar a la Presidencia del Congreso, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impidan»).

Junto a ello se observa que según la doctrina constitucional «son los Diputados los que confieren efectividad al derecho fundamental de los individuos a que se refiere el citado art. 23». Por consiguiente, «cuando la L. S. O. excluye al Congreso de los Diputados de su ámbito de aplicación está aludiendo no a un órgano o institución con entidad propia y distinta de la de los miembros individuales que la integran, ni tampoco a la Mesa o a la Presidencia en tanto que miembros rectores de la Cámara, sino al conjunto de todos y cada uno de los Diputados que la componen». El *status* constitucional de los representantes políticos quedaría categorizado, constitucionalmente como un oficio individual, cuyo titular es depositario de un derecho propio de actuación que requiere la disponibilidad de los medios adecuados para el ejercicio de su función, entre los que se encuentran, en primer lugar, el acceso a la información que le capacite para conferir sentido completo a su actuación, dotando, asimismo, de contenido al derecho de participación de los ciudadanos. Por último en cuanto a este punto se señala la coincidencia entre lo prevenido en el art. 109 de la Constitución y lo dispuesto en el art. 7 del R. C. D., esto es, entre lo que se llaman «las dos fórmulas de protección de la información parlamentaria», la primera en favor de la Cámara y la segunda de los «Diputados individualizados».

b) Sobre la base de lo anterior se afirma la invalidez de la Resolución de la Presidencia del Congreso, de 18 de diciembre de 1986, que se impugna. Esta Resolución, en primer lugar, habría infringido lo dispuesto en el art. 7 del R. C. D., porque restringe el derecho de los Diputados a recabar información y a recibirla, ya que, en cuanto a lo primero, sólo podrán solicitarla los grupos parlamentarios que representen, al menos, la cuarta parte de los miembros de la Cámara y las Comisiones y porque, de otra parte, la información sólo se suministrará a tres Diputados, en el caso de «secreto», y a los Portavoces de los grupos o de las agrupaciones en el supuesto de materias «reservadas». En segundo lugar habría resultado también contravenido lo dispuesto en el segundo lugar habría resultado también contravenido lo dispuesto en el art. 10.2 de la L. S. O., ya que en dicho precepto se garantiza que las Cámaras tendrán «siempre» acceso a cuanta información reclamen, «y lo único que se admite -por remisión- es que sus Reglamentos precisen la "forma"» para solicitarla y dispensarla. Por último, habría sido también desconocido el derecho fundamental de los Diputados a la información (art. 20 de la Constitución).

Las violaciones denunciadas no encontrarían cobertura ni en las facultades reglamentarias de la Presidencia del Congreso ni en la moción aprobada por el Pleno de dicha Cámara, con fecha 16 de octubre de 1986. En cuanto a lo primero, porque las facultades de la Presidencia que aquí podrían invocarse son (art. 32.2 del R. C. D.) las de interpretar el Reglamento en los casos de duda y de suplirlo en sus lagunas, supuestos, uno y otro, que no estarían en el origen de la Resolución que se impugna, en la que ni hay interpretación ni existe, tampoco, cobertura de laguna, inexistente por la plena regulación de la materia en el art. 7 del mismo R. C. D. De otra parte, tampoco la moción aprobada por el Pleno del Congreso el 16 de octubre de 1986 ampararía la Resolución que se impugna, ya que «una simple moción del Pleno no puede legitimar actuaciones presidenciales extralegales o extrarreglamentarias y mucho menos inconstitucionales». Tampoco, en fin, sería fundamento bastante para la resolución impugnada la distinción -que se dice inadmisibles en este punto- entre «Gobierno» y «Administraciones Públicas», lo que se aduce para salir al paso del hipotético argumento que, de contrario, podría emplearse por quien observarse que, en tanto que el art. 7 del R. C. D. prevé las informaciones recabadas por los Diputados de las «Administraciones Públicas», el art. 44 del mismo texto «legitima a las Comisiones para recabar información tanto de las Administraciones Públicas como del Gobierno». Se niega por los recurrentes, a este propósito, que estemos ante «dos derechos diferentes», afirmando, en consecuencia, la posibilidad de que los Diputados recaben del Gobierno la información que consideren necesaria.

Se suplica se dicte Sentencia en la que, otorgándose el amparo solicitado, se declare la nulidad de la Resolución impugnada y se reconozca el derecho de los recurrentes a recabar y recibir la información que en dicha Resolución se les limita o desconoce, «precisando, en su caso, la extensión de tal derecho y de los efectos de la nulidad que se declare».

3. Mediante Providencia del día 22 de abril, acordó la Sección Segunda admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, dirigir atenta comunicación a la Presidencia del Congreso de los Diputados, a fin de que, en plazo que no exceda de diez días, remita certificación o fotocopia verdadera de las actuaciones correspondientes a la resolución impugnada, pudiendo disponer previamente, conforme a las normas de la Cámara, la personación y actuación de la representación de la propia Cámara, así como el emplazamiento de los grupos parlamentarios que hayan intervenido en el procedimiento, a efectos de que puedan actuar en el recurso de amparo en defensa de su interés, si lo estimaren pertinente.

4. Mediante Providencia del día 24 de junio acordó la Sección Segunda tener por personados y parte en el procedimiento al Señor Letrado del Estado y al Congreso de los Diputados, representado por el Letrado de las Cortes Generales don Manuel Delgado Iribarren García-Campero, con los que se entenderán las sucesivas actuaciones. Se acordó, asimismo, acusar recibo al Congreso de los Diputados de las certificaciones remitidas y dar vista de ellas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, por plazo común de veinte días, puedan presentar las alegaciones que estimen pertinentes, conforme determina el art. 52.1 de la LOTC.

5. Mediante escrito que tuvo su entrada en el Registro de este Tribunal el día 18 de julio manifestó la representación actora que mantenía íntegramente las argumentaciones y peticiones expuestas en su demanda de amparo, dando por reproducidas unas y otras.

6. Mediante escrito que se registró en este Tribunal el día 21 de julio presentó sus alegaciones el Letrado del Estado en los términos que resumidamente siguen:

a) La pretensión de amparo es, en primer lugar, inadmisibles, pues tiene por objeto una «Resolución» de diáfano carácter normativo, en la que se contiene una regulación abstracta y general y mediante la que se pretende llenar una laguna del Reglamento de la Cámara, según se indica en el párrafo 3.º de su preámbulo. Se trata, pues, de una «Resolución de carácter general», dictada en el ejercicio de la «función supletoria» del Presidente del Congreso, previo el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces (art. 32.2 R. C. D.), debiendo recordarse, en fin, que la moción del Pleno del Congreso de 15 de octubre de 1986, antecedente de la Resolución impugnada, encarga a la Presidencia dictar «las normas que garanticen la confidencialidad de la información que sobre materias clasificadas facilite el Gobierno». Las resoluciones de carácter general que dicta la Presidencia del Congreso aparecen, así, como fuente formal del Derecho Parlamentario objetivo. Aunque reguladas por el Reglamento de la Cámara [Reglamento que podría ser objeto de un procedimiento declarativo de inconstitucionalidad: art. 27.2 d) de la LOTC], no hay claros términos hábiles de Derecho positivo para calificarlas de normas parlamentarias secundarias o subordinadas, debiendo guardarnos de configurar las relaciones entre el Reglamento y las «Resoluciones de carácter general» a las que se refiere su art. 32.2 a imagen y semejanza de las que median entre la Ley y la potestad reglamentaria de la Administración.

Por ello, resoluciones como la impugnada no pueden considerarse comprendidas en la expresión «decisiones y actos sin valor de Ley», atendida la jurisprudencia constitucional (AATT 183/1984 y 296/1985).

Tampoco sería admisible el recurso en virtud de otra consideración, asimismo expresado en el citado ATC 183/1984, pues la norma parlamentaria que se recurre es un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y los propios miembros, no siendo una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional. Observa el Letrado del Estado que la matizada recepción de la doctrina de los *interna corporis acta* que aparece en este ATC 183/1984 (y que fue confirmada por la STC 90/1985), debe trasladarse al caso, pues la resolución controvertida es, efectivamente, un acto interno relativo al funcionamiento del Congreso y que no afecta a sujetos extraños a la Cámara. La independencia de ésta, como órgano constitucional, exige que pueda llenar una laguna de su Reglamento, a fin de que el art. 109 de la Constitución tenga también aplicación para las materias clasificadas, en la forma que determine el órgano competente (esto es, el Presidente de la Cámara, según el art. 32.2 del Reglamento). En suma, también por esta causa la demanda es defectuosa [art. 50.1 b) de la LOTC] y el amparo inadmisibles.

Cabría, sin embargo, replicar a lo anterior que en el ATC 12/1986 se excluyen de la esfera propia de los *interna corporis acta* precisamente los supuestos de lesión de derechos fundamentales. No está claro, sin embargo, si los derechos fundamentales son sólo los de los terceros no miembros de las Cámaras o si pueden quedar incluidas en la esfera de protección de aquéllos determinadas situaciones jurídicas de poder de que fueran titulares los Diputados, sea en el ejercicio de sus funciones, sea como integrantes de su *status* personal (por ejemplo, inmunidad). En todo caso, los recurrentes invocan como derecho fundamental lesionado el del art. 20.1 d) de la Constitución, y esta violación es inexistente porque la sustancia real del presente

amparo sólo podría consistir en determinar el alcance de uno de los derechos que los Diputados tienen en cuanto titulares del cargo, esto es, el derecho a recabar información de las Administraciones Públicas (art. 7 R. C. D.). Pero éste es, como veremos, un derecho absolutamente ajeno al fundamental de comunicar y recibir información veraz «por cualquier medio de difusión». Siendo esto cierto, también lo es que el examen de si el derecho invocado es o no susceptible de amparo se identifica, en este caso, con el fondo del asunto, de tal forma que no se opone la causa de inadmisibilidad del art. 50.2 a) de la LOTC, sino que se razonará la indemnidad del derecho del art. 20.1 d) de la Constitución como punto de fondo.

b) El derecho de cada Diputado a recabar información de las Administraciones Públicas no está incluido en la esfera de protección del art. 20.1 d) de la Constitución.

Según constante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la demanda de amparo delimita la pretensión, inmodificable ya en el trámite de alegaciones, sin que pueda el Tribunal, según la jurisprudencia invocada, variar la pretensión deducida, alterando, por ejemplo, la *causa petendi*, debiendo, también, tenerse en cuenta que el art. 84 de la LOTC faculta al Tribunal para plantear a las partes «motivos distintos de los alegados, pero motivos circunscritos por la pretensión de amparo deducida, pues esta vía no puede servir para que el Tribunal transforme la pretensión o supla la actividad propia de la parte actora. Por todo ello, la argumentación que se expone se limita a examinar la justificación jurídico-constitucional de la pretensión de amparo, tal y como ha sido deducida por los demandantes, quienes han pedido se tutele y preserve, únicamente, el derecho fundamental del art. 20.1 d) de la Constitución, que se dice menoscabado por la resolución impugnada.

Los Diputados que recurren se quejan de que tal Resolución viola su derecho fundamental a recibir información derecho que, según dicen, tiene por premisa el derecho mismo a recabarla y por consecuencia el deber de suministrarla. Alegan, además, que el Diputado es titular de este derecho como ciudadano, como miembro, en segundo lugar, de un órgano constitucional y como beneficiario reflejo, en fin, de los derechos de la Cámara. Esta argumentación, sin embargo, no distingue entre el derecho fundamental del citado art. 20.1 d) (derecho de libertad, no de prestación, del que son titulares por igual todos los ciudadanos) y el derecho de las Cámaras y de sus Comisiones a recabar y recibir información (art. 109 de la Constitución) y, junto a éste, el derecho de cada Diputado a recabar información (art. 7 R. C. D.), derecho sin carácter fundamental o no incluido, al menos, en el ámbito de protección del art. 20.1 d).

La jurisprudencia constitucional ha dicho sobre el derecho reconocido en el repetido art. 20.1 d) que no es un derecho de prestación, sino de libertad [SSTC 6/1981, 86/1982, y 105/1983], común a todos los ciudadanos (STC 6/1981) y del que es titular primero la colectividad y cada uno de sus miembros [SSTC 105/1983 y 168/1986], reiterándose que este derecho no supone la correlativa obligación de toda persona física o jurídica de suministrar información de cualquier tipo a todo el que la solicite (ATC 560/1983 STC 105/1983). Esto es así, ciertamente, porque la Administración Pública o, en general, los órganos del poder público pueden tener obligaciones de informar impuestas por la Ley, a las que puede corresponder un derecho de creación legal a la prestación informativa, derecho que no está protegido por el art. 20.1 d), sino que es concedido por el legislador en ciertos supuestos.

Por lo anterior, la lesión del derecho fundamental reconocido en el art. 20.1 d) surge cuando se impide u obstaculiza la libertad de comunicar información o de

recibirla, sin que el derecho derive la pretensión de un Diputado frente a la Administración para obtener información como medio para el ejercicio de sus funciones. El derecho del Diputado a recabar información es un derecho peculiar y privativo en atención a su titularidad de funciones públicas, cuya base es el art. 7 R. C. D. y no el art. 20.1 d) de la Constitución, del que el Diputado es titular en pie de igualdad con los demás ciudadanos. Por su esencia misma, los derechos fundamentales no consienten portadores privilegiados. Siendo esto así, el derecho del Diputado a recabar información es un derecho de prestación que condiciona el ejercicio de sus funciones y que no se satisface a través de un medio de difusión sino por la «fuente» misma (Administraciones Públicas). Tal derecho (comparable al del Juez a exigir colaboración o al del Inspector de Tributos a que se le suministre la misma) se lesiona por una negativa jurídicamente injustificada a suministrar la información y no por un acto de interferencia negativa o positiva sobre la libertad de recibir mensajes a través de cualquier medio de difusión. En definitiva, el derecho del Diputado a recabar información de las Administraciones Públicas no se encuentra dentro del ámbito de protección del art. 20.1 d).

c) En otro orden de cosas, el art. 109 de la Constitución reconoce un derecho institucional de las Cámaras, no individual de cada Diputado o Senador, de tal modo que la cuestión es saber si todos los miembros individuales de un órgano complejo tienen, en virtud de su derecho fundamental *ex* art. 20.1 d) de la Constitución, derecho de acceso a una información recabada y obtenida en virtud de un derecho del órgano y no de cada miembro individual o si, por el contrario, el derecho de la Cámara o de una de sus Comisiones puede quedar satisfecha, en ciertos casos justificados, mediante resolución dictada por el órgano congresual competente.

El derecho del art. 7 R. C. D. es distinto del derecho del art. 109 de la Constitución (al que hay que referir lo dispuesto en el art. 44.1 R. C. D.), pues el primero de estos derechos se reconoce en el título I del R. C. D. («del Estatuto de los Diputados»), no constituyendo un reflejo del derecho *ex* art. 109 de la Norma fundamental, precepto este último que se encuadra en la disciplina constitucional de las relaciones entre dos órganos constitucionales, Gobierno y Cortes Generales. No queda contradicha esta conclusión por el hecho de que el art. 44.1 R. C. D., cuya evidente base constitucional es el art. 109 de la Constitución, remita al art. 7.2 del R. C. D., pues se trata de un reenvío a puros efectos de trámite de la petición de información, que nada dice sobre la sustancia de cada derecho ni obliga a identificarlos. Tampoco prueba nada la regulación del deber de sigilo o secreto (arts. 16 y 94.1.2 R. C. D.), pues este deber pesa sólo sobre los individuos que están en el caso de guardarlo.

En suma, los derechos de los arts. 7 R. C. D. y 109 de la Constitución son distintos, aunque orientados ambos a recabar información. Uno es de carácter individual y el otro de naturaleza institucional (en el sentido de que su titularidad corresponde a órganos complejos: Cámara o Comisión). Sobre esta base se debe interpretar el art. 10.2 de la L. S. O. (Ley 9/1968, de 5 de abril, modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre). Según tal precepto «la declaración de materias clasificadas no afectará al Congreso de los Diputados, ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determine los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas».

El texto del art. 10.2 L. S. O. se ajusta plenamente al art. 109 de la Constitución, pues viene a disponer que la calificación de una materia como reservada o secreta no constituye razón fundada en Derecho que se pueda oponer a una petición de información de una Cámara legislativa (de la Cámara, no de uno de sus miembros). El

art. 10.2 se engarza, pues, con el art. 109 de la Constitución y no con el art. 7 del R. C. D.

Volviendo, sobre esta base, a la pregunta de si el acceso a las informaciones obtenidas por el Congreso o por alguna de sus Comisiones al amparo del art. 109 de la Constitución es o no un derecho de todos los Diputados, en virtud del art. 20.1 d) de la misma Norma fundamental, la respuesta no puede ser sino negativa, atendida la jurisprudencia constitucional antes expuesta. Si el derecho individual del Diputado *ex* art. 7 R. C. D. constituía un *quid* diverso al derecho fundamental citado, a *fortiori* podrá afirmarse lo propio del acceso de los miembros del Congreso o de una de sus Comisiones al total conocimiento de una información suministrada en virtud de un derecho que no es del Diputado, sino del órgano complejo del que forma parte. Tal derecho se refiere a las Cámaras y a sus Comisiones y no tiene el carácter de «fundamental», no siendo accionable en amparo, con arreglo al art. 53.2 de la Constitución, ni está comprendido, desde luego, en la esfera de protección del art. 20.1 d). Este derecho del art. 109 de la Constitución no se ostenta por los ciudadanos frente al poder, sino por un órgano constitucional frente a otro, o frente a otros órganos y autoridades estatales y autonómicas, siendo, además, un derecho de prestación informativa. Siendo esto así, también quedará fuera de la esfera del art. 20.1 d) la situación jurídica de los miembros del órgano titular del derecho respecto a la información adquirida. En definitiva, el art. 20.1 d) de la Constitución protege una comunicación social libre, pero no concede el derecho de acceder al conocimiento de información, datos o antecedentes en poder de la Administración [lo que tiene que ver con el art. 105 b) de la Constitución, cuya regulación se reserva a la Ley].

En el caso del art. 109 de la Constitución, el acceso de cada Diputado a la información recabada por el órgano podrá ser el contenido de una pretensión a formular frente a la Cámara o a la Comisión, no frente al Gobierno o frente a una Administración. Se trata, pues, de una típica relación parlamentaria interna, razón por la cual el art. 10.2 L. S. O. remite a los Reglamentos de las Cámaras, remisión que se ha de entender, obviamente, como reenvío al sistema de fuentes parlamentarias según las regulan los Reglamentos.

De los razonamientos expuestos se sigue que el derecho fundamental invocado como fundamento de la pretensión de amparo [el declarado en el art. 20.1 d) de la Constitución] no ha sido violado. No hubiera sido imposible plantear otras cuestiones sobre derechos fundamentales en relación con la resolución que se recurre, como, por ejemplo, si el art. 23.2 de la Constitución incluye el derecho a que se den ciertas condiciones mínimas para el ejercicio efectivo de las funciones inherentes al cargo de Diputado, y si este derecho ha sido lesionado o, por el contrario, habría que entender que la diferenciación de trato dentro de la categoría «miembros del Congreso o de alguna de sus Comisiones» establecida en la Resolución impugnada, a efectos de acceso a materias clasificadas, está amparada por un fin constitucionalmente legítimo y es razonable, justificada y proporcionada. Cuestiones todas ellas muy interesantes, pero absolutamente ajenas a la pretensión de amparo que los actores han deducido en este recurso y que no podrían ser planteadas al abrigo del art. 84 de la LOTC. Tras examinar sucintamente el contenido de la resolución recurrida, concluyó el Letrado del Estado suplicando que se dictara Sentencia denegatoria del amparo solicitado.

7. Mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el día 22 de julio presentó sus alegaciones el Letrado de las Cortes Generales en los términos que a continuación se resumen:

a) El recurso de amparo es inadmisibile por plantearse contra un acto no susceptible de ser impugnado por esta vía [arts. 50.2 b), 27.2 d) y 42 de la LOTC].

Observa, al efecto, el Letrado de las Cortes que el art. 42 de la LOTC restringe al objeto del recurso de amparo frente a actos parlamentarios a «las decisiones o actos sin valor de Ley», sin hablar de «disposiciones» como sí hace el art. 43 de la misma Ley Orgánica. De otro lado, el citado art. 42 se ha de poner en conexión con el art. 27.2 d), de la misma Ley Orgánica, que incluye entre las disposiciones y actos con fuerza de ley susceptibles de declaración de inconstitucionalidad «los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales», de tal modo que las disposiciones parlamentarias de naturaleza reglamentaria no son impugnables directamente mediante recurso de amparo. La cuestión es aquí, por tanto, si la Resolución de la Presidencia impugnada es «una decisión o acto sin valor de ley» o si, por el contrario, es una norma general dictada en virtud de lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara y que se incorpora al mismo, de tal modo que su impugnación directa sólo sea posible mediante los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad.

El fundamento normativo de la resolución impugnada se encuentra en el art. 32.2 del R. C. D., según el cual «corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una Resolución de carácter general deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces». En esta regulación se combina el elemento institucional (Presidente y Mesa) con el más estrictamente partidista (Junta de Portavoces, en la que se integran los Portavoces de los grupos parlamentarios y que decide en función del criterio del voto ponderado: art. 39 R. C. D.), exigiéndose el acuerdo concurrente de estos tres órganos. Tal fue el procedimiento que aquí se siguió para la aprobación de una resolución de carácter general que supliera la laguna reglamentaria en cuanto al acceso de la Cámara a materias clasificadas. La apreciación de la existencia de la laguna es competencia de la Presidencia, a quien corresponde la iniciativa, si bien la resolución que estime apropiada para suplirla exige, como se ha visto, el acuerdo favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces. En este caso, además, la existencia de la laguna fue sentida también por el Pleno de la Cámara, al aprobar, en su sesión del día 15 de octubre de 1986, una enmienda del siguiente tenor: «La Presidencia del Congreso, oída la Junta de Portavoces, dictará las normas que garanticen la confidencialidad de la información que sobre materias clasificadas facilite el Gobierno». El mencionado carácter normativo de la Resolución impugnada se desprende, igualmente, de su lectura, sin que resulte necesario, en este momento, su análisis pormenorizado.

Pues bien, en lo que se refiere a cuál sea el cauce idóneo para impugnar directamente, ante este Tribunal, una resolución como la recurrida, es preciso tener en cuenta los pronunciamientos anteriores, en casos análogos, del Tribunal Constitucional. Se cita, al respecto, el ATC 183/1984, de 21 de marzo, resolución cuyas consideraciones debieran aplicarse al presente supuesto, concluyéndose, como entonces, en la inadmisibilidad de este recurso, que se plantea frente a una disposición sólo susceptible de impugnación por las vías de declaración de inconstitucionalidad. Se cita, asimismo, el ATC 12/1986, recaído en asunto que presenta, respecto del actual, ciertos rasgos diferenciadores, lo que motivó el que su inadmisión se dictara con fundamento en el ámbito reservado a la independencia de las Cámaras. Esta doctrina constitucional no supone, en absoluto, el establecimiento de un ámbito exento del control de constitucionalidad, sino el respeto a las vías que la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional han consagrado para su articulación. La opción

consagrada en nuestro ordenamiento ha sido, en este punto, la inadmisibilidad de recursos de amparo directos contra normas «con valor de Ley», sólo impugnables a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad y por los sujetos legitimados para ello. Fuera de estos casos sólo cabrá una impugnación indirecta mediante recurso de amparo dirigido contra los actos dictados en aplicación de aquéllas. Por lo demás, los hoy recurrentes en amparo (65 Diputados) superaban el requisito de legitimación [arts. 162.1 a) de la Constitución y 32.1 c) de la LOTC] para plantear un recurso de inconstitucionalidad, de tal forma que no cabe aducir una hipotética indefensión, sin que, de otro lado, contemple la LOTC la posibilidad de «transformación procesal en el sentido de que un recurso de amparo, por su modo de planteamiento, devenga recurso abstracto de inconstitucionalidad» (ATC 942/1985, de 18 de diciembre). Por todo ello se pide la inadmisión del recurso en atención a lo previsto en el art. 50.2 b) de la LOTC, en relación con lo dispuesto en los arts. 27.2 d) y 42 de la misma Ley Orgánica. Sin perjuicio de ello, y con un alcance subsidiario, se hacen las alegaciones siguientes.

b) El derecho reconocido en el art. 20.1 d) de la Constitución no puede servir de fundamento de una presunta vulneración del derecho a la información que ostentan los Diputados, en virtud de su condición de miembros del Congreso. Esto es así porque el derecho a la información del Diputado deriva del status jurídico-constitucional de los miembros de la Cámara a que pertenece, y no del derecho fundamental reconocido genéricamente a todos los ciudadanos por el art. 20.1 d) de la Constitución. Porque, de otro lado, las potestades constitucionales de las Cámaras no son identificables con los derechos individuales de cada uno de sus miembros, pudiendo ser conformadas por las Cámaras mismas en virtud de su autonomía organizativa y funcional y porque, en fin, la Resolución de la Presidencia que es objeto del presente recurso es conforme con la Constitución tanto formal como materialmente.

Una Resolución como la impugnada supone, en efecto, el desarrollo del ejercicio de una potestad constitucionalmente atribuida a la Cámara (art. 109 de la Constitución) y la delimitación, en consecuencia, de las facultades que corresponden a cada uno de sus miembros, de tal modo que su aplicación se desenvuelve en el ámbito puramente interno, sobre la base de la potestad auto-organizativa de la Cámara y sin poder afectar al derecho fundamental reconocido a todos los ciudadanos por el art. 20.1 d) de la Constitución. A estos efectos, conviene señalar que el Diputado goza, como ciudadano, del derecho fundamental citado, derecho que, según doctrina constitucional, se halla sometido a límites específicos, siendo un derecho de libertad frente al poder (STC 6/1981), que «no supone obviamente la correlativa obligación de toda persona física o jurídica de suministrar información de cualquier tipo a todo el que la solicite, obligación que sólo se producirá en los casos que la ley señale» (ATC 560/1983, de 16 de noviembre). Esta situación tiene su reflejo en el art. 105 b) de la Constitución, único título constitucional éste, que permite a los ciudadanos recabar datos de las Administraciones públicas, si bien se exceptúan explícitamente los que afecten a la seguridad y defensa del Estado. En consecuencia, los ciudadanos no tienen un derecho constitucionalmente reconocido al acceso a datos sobre materias que afecten a la seguridad y defensa del Estado, siendo difícil aducir que quien ostenta la condición de Diputado pueda ver reforzado, por su posición institucional, un derecho que no se atribuye a los ciudadanos.

La explicación de ello está en que, como miembro del Congreso, el Diputado tiene el derecho a la información que deriva de su status jurídico-constitucional, derecho que se ejerce a través de las Cortes y que, al suponer un «plus» en el derecho a

la información de los Diputados, se halla garantizado por preceptos y principios específicos, distintos de los previstos en el art. 20.1 d) de la Constitución (art. 7 del R. C. D.). Del tenor literal de este art. 7 se desprende que el contenido del derecho del Diputado se circunscribe a los «datos, informes y documentos» y no a la «información y documentación» a que se refiere el art. 44 respecto de las Comisiones. No se reconoce, por tanto, como en el caso de las Comisiones, un derecho genérico a la información. Se trata, en todo caso, de un derecho de prestación que se integra en el estatuto del Diputado y que queda sujeto a límites y condiciones concretas, previéndose en el art. 99 del R. C. D. su privación en virtud de sanción disciplinaria, sanción que difícilmente podría imponerse respecto del derecho de libertad frente al poder que se garantiza en el art. 20.1. d) de la Constitución. Cuando un Diputado recaba información de una Administración pública lo hace en virtud del art. 7 del Reglamento -y, en último extremo, del art. 109 de la Constitución- y no del art. 20.1 d) de la misma Norma fundamental. Por lo demás, en esta conclusión coinciden los precedentes en Derecho comparado, citándose, en tal sentido, la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional Federal de la República Federal de Alemania, de 8 de junio de 1982, resolución en la cual se consideró, según cita del Letrado de las Cortes, que la libertad de palabra del Diputado en el Parlamento no es la libertad de todo ciudadano frente al Estado garantizada por el art. 5.1 de la Ley Fundamental, sino una competencia irrenunciable en la democracia para la realización de las tareas parlamentarias que conforma esencialmente el Estatuto del Diputado.

La garantía constitucional de los derechos que corresponden a los Diputados en virtud de su condición de miembros del Congreso la proporciona, más bien, el art. 23 de la Constitución, pues el derecho de todos los ciudadanos a acceder a los cargos y funciones públicas implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley (STC 32/1985, de 6 de marzo). Es la ley, sin embargo, la que delimita el conjunto de derechos y deberes inherentes al cargo representativo, de modo que la Constitución no excluye la posibilidad de establecer condiciones o límites para el ejercicio de los derechos reconocidos en el art. 23 (STC 8/1985, de 25 de enero), observándose que, en el caso de las Cámaras legislativas, su potestad de autoorganización hace que la delimitación del estatuto de sus miembros se realice mediante normas propias que gozan, en el ámbito interno, de valor equivalente al de la Ley. Esta, al regular el ejercicio de los cargos representativos y fijar su estatuto, no está exenta de límites, de tal modo que si estos límites se traspasaran se violaría el derecho ex 23.2 de la Constitución, pero entonces el título que se habría de invocar -subraya el Letrado de las Cortes- sería el del derecho reconocido por el art. 23 citado, no otro, salvo por conexión. El punto relativo a si la resolución impugnada ha vulnerado el art. 23.2 de la Constitución excede, sin embargo, de los límites del presente recurso, que se funda en la presunta vulneración del art. 20.1 d) de la Constitución, sin que el derecho fundamental en él consagrado pueda, en ningún caso, verse afectado por una norma que delimite indirectamente el estatuto de un cargo representativo. Ello bastaría para la desestimación del recurso, pese a lo cual, y a los efectos dialécticos de agotar todos los argumentos en defensa de la Resolución impugnada, se procede al análisis de la cuestión últimamente apuntada.

c) Las potestades constitucionales conferidas a las Cámaras no son identificables con los derechos individuales de cada uno de sus miembros, los cuales pueden ser conformados por aquéllas en virtud de la autonomía organizativa y funcional consagrada por el art. 72 de la Constitución.

Los recurrentes identifican las potestades constitucionales de las Cámaras en materia de información (art. 109 de la Constitución y art. 10.2 de la L. S. O.) y los derechos individuales de sus miembros, pero sus argumentos no son correctos. Es cierto que sociológicamente el Congreso de los Diputados no puede ser algo distinto de los Diputados que lo forman y que ejercen sus atribuciones, pero, desde el punto de vista jurídico, no cabe confundir la naturaleza del órgano representativo con la de sus miembros. El Congreso, como cualquier otro órgano representativo, tiene entidad jurídica propia distinta de la de sus miembros, forma, junto con el Senado, las Cortes Generales y ejerce las potestades que la Constitución le atribuye, potestades que, como es evidente, se deben llevar a cabo por sus miembros, pero no de manera indistinta y desorganizada, sino de acuerdo con los requisitos y procedimientos que el ordenamiento jurídico exige y teniendo en cuenta la articulación orgánica interna de la Cámara. El Diputado, considerado individualmente, goza de determinadas facultades como tal, y no por ser miembro de alguno de tales órganos internos, pero estas facultades no son otras sino las atribuidas por el ordenamiento jurídico, esto es, primordialmente, por el Reglamento de la Cámara, lo que refleja en su art. 67.3. Así se aprecia en la regulación reglamentaria relativa al ejercicio por los miembros de la Cámara de las funciones de ésta: iniciativa legislativa (art. 126.1.1.º del R. C. D.) y control (arts. 44.2 y 202 del R. C. D.). En lo que se refiere a la potestad de recabar información que el art. 109 de la Constitución atribuye a las Cámaras, la misma ha sido desarrollada por el Reglamento, atribuyendo esta facultad a las Comisiones (art. 44) y extendiendo la misma al Diputado (art. 7), si bien, en este caso, en unos términos diferentes. Por contraste con lo previsto en el Reglamento del Senado, el del Congreso atribuye expresamente, así, a los Diputados un derecho a la información, aunque también hubiera sido constitucionalmente correcta la opción presente en el citado Reglamento del Senado, según el cual los Senadores no pueden recabar directamente información, sino a través de las Comisiones de la Cámara. En definitiva, lo que ha hecho la Cámara, en virtud de su autonomía reglamentaria (art. 72 de la Constitución), ha sido organizar internamente el ejercicio de la potestad de recabar información que ostenta por prescripción constitucional.

A la misma conclusión se llega considerando lo dispuesto en el art. 10.2 de la L. S. O., precepto que confiere a las Cámaras, no a sus miembros, la potestad de acceder a cuanta información reclamen sobre materias clasificadas, y que remite a sus Reglamentos en lo relativo a la ordenación de la forma de acceso a la información. Lo que garantiza la L. S. O., en suma, no es un derecho individual de cada Diputado o Senador, como pretenden los recurrentes, sino una prerrogativa de las Cámaras que éstas pueden organizar en sus respectivos Reglamentos. Los derechos individuales de cada Diputado o Senador serán los que deriven de la regulación dada por los Reglamentos.

Nuestra Constitución distingue entre las Cámaras y sus miembros, pues en determinados preceptos alude expresamente a los «Diputados» y «Senadores» y no a las Cámaras [por ejemplo, arts. 67, 71 ó 162. 1, a)]. El art. 71 recoge las tradicionales prerrogativas parlamentarias de inviolabilidad, inmunidad e indemnización, pero, incluso en estos supuestos, no se trata de meros derechos subjetivos individuales de los miembros de las Cámaras, sino de prerrogativas de éstas (STC 90/1985, de 22 de julio). Lo mismo ocurre con el derecho de asignación del art. 71.4, que es fijado por las respectivas Cámaras. Tanto en estos casos como, con mayor razón aún, en aquellos en que la atribución constitucional se hace a las Cámaras en su conjunto, éstas pueden proceder a desarrollar, dentro de los límites previstos en la Constitución, la forma y

condiciones de ejercicio de los derechos de sus miembros. En otro orden de cosas, es indudable que las Cámaras disponen de un amplio margen de libertad en la organización interna de sus poderes y atribuciones (ATC 147/1982, de 22 de abril), lo que no significa que queden exentas de sujeción a la Constitución (STC 90/1985, citada), a través del recurso directo de inconstitucionalidad frente al Reglamento, o mediante el recurso de amparo contra los actos dictados en ejecución del mismo que supongan violación de un derecho fundamental amparable. En el presente caso, la vía procesal idónea hubiera sido la primera.

d) Examina a continuación el Letrado de las Cortes si en el presente caso se produjo el presupuesto para que la Cámara pudiera resolver por vía de lo previsto en el art. 32.2 de su Reglamento (es decir, si existió una laguna reglamentaria que permitiera dictar, para suplirla, una resolución de carácter general), y considera también, en segundo lugar, la legitimidad material de la resolución misma, esto es, la adecuación constitucional de su contenido.

En cuanto al primer punto, discute el Letrado de las Cortes la tesis de los recurrentes, según la cual la laguna no habría existido, al estar regulada la materia en los arts. 7 y 44 del R. C. D. La resolución impugnada pretende conciliar las potestades de la Cámara en materia de información (arts. 109 de la Constitución y 10.2 de la L. S. O.) con la protección de la confidencialidad de la información que aquélla reciba sobre materias clasificadas. Esta finalidad no responde a una decisión injustificada de la Cámara, sino que con ella se cumple lo previsto en nuestro ordenamiento jurídico. Las Cámaras tienen siempre acceso a las materias clasificadas y gozan, además, de la prerrogativa adicional de poder fijar en sus Reglamentos la forma en la que se produzca dicho acceso, pero todo ello no es óbice para que se pretenda, a la vez, garantizar la confidencialidad de las materias clasificadas, de tal modo que, en virtud de lo dispuesto en el art. 10.2 de la L. S. O., el Congreso y el Senado deben ordenar este acceso a la información, garantizando la confidencialidad dicha. En este punto hay que situar la pretensión de la Resolución impugnada en orden a suplir la laguna reglamentaria relativa a tal procedimiento, pues el Reglamento del Congreso no ha previsto la forma en que se deba cumplir este doble mandato de la L. S. O.: asegurar el acceso a la información sobre materias clasificadas y garantizar su confidencialidad. Estas exigencias no se cumplen por lo dispuesto en los arts. 7 y 44 del R. C. D., preceptos que tienen una proyección general y que no alcanzan a ordenar los extremos señalados. De ahí, en definitiva, el sentido de la moción aprobada por el Pleno de la Cámara el día 15 de octubre de 1986 y en la que, como se dijo, se instaba a la Presidencia para dictar «las normas que garanticen la confidencialidad de la información que sobre materias clasificadas facilite el Gobierno». No es aventurado afirmar que de esta moción se desprende que el Pleno del Congreso estimó que las disposiciones del Reglamento no permitían atender a ese objetivo y que era necesario, por tanto, proceder a su realización.

En lo que se refiere a la legitimidad material de la Resolución controvertida, se debe observar que mediante ella la Cámara ha procedido a fijar el procedimiento de acceso a la información sobre materias clasificadas de manera que se garantice la confidencialidad de la información recibida, según se exige por imperativo legal. El ejercicio de esa potestad se traduce, lógicamente, en la conformación del *status* individual del Diputado en la materia, y lo que interesa es considerar la adecuación constitucional de la Resolución y su carácter razonable, de tal manera que las posibles restricciones que pueda implicar en el estatuto individual del Diputado (que, no lo

olvidemos, no tiene un derecho específico a recabar información sobre materias clasificadas) estén justificadas por la finalidad pretendida.

En este orden de cosas, examina el Letrado de las Cortes que al efecto se dispone en diversos ordenamientos extranjeros (Francia, Italia y República Federal de Alemania), concluyendo tal examen con las siguientes consideraciones. En primer lugar, que la protección del secreto de Estado implica, en algunos casos, que el Parlamento no tenga garantizado jurídicamente el acceso a dicha información (Italia, y, sobre todo, Francia). En segundo lugar, que cuando dicha garantía de acceso existe (República Federal de Alemania), la misma se dispone en favor de la Cámara y no del Diputado, siendo constitucionalmente legítimo que las precauciones que se adopten para el mantenimiento del secreto conlleven limitaciones considerables en el acceso de la mayoría de los miembros de la Cámara a tales informaciones. A partir de estos datos, considera el Letrado de las Cortes el contenido de la regulación establecida en la Resolución impugnada, observando que no se vulnera derecho alguno por la circunstancia de que el Diputado considerado individualmente no pueda recabar ni recibir información sobre materias clasificadas, pues lo único que jurídicamente está garantizado es la potestad de la Cámara de acceder a dicha información y de determinar la forma de acceso de manera que se garantice su confidencialidad. La solución adoptada es una de las posibles y su adecuación a la Constitución se debe valorar (como hiciera el Tribunal Constitucional Federal alemán en su Sentencia de 14 de enero de 1986) atendiendo a cuestiones como la de si tiene en cuenta los principios de la democracia parlamentaria y no olvida a la oposición en la determinación de los sujetos legitimados para recabar y recibir información, esto es, en otras palabras, si respeta el pluralismo político, debiendo tenerse en cuenta, a estos efectos, la STC 32/1985, de 6 de mayo.

Pues bien, la Resolución impugnada tiene en cuenta los principios de la democracia parlamentaria y del pluralismo político, al tener también en cuenta la adscripción política de los miembros de la Cámara para fijar los sujetos legitimados para recabar y recibir información sobre materias clasificadas. Así es en cuanto a los sujetos legitimados para recabar información (una Comisión o uno o más grupos parlamentarios que comprendan la cuarta parte de los miembros de la Cámara), reconociéndose esta facultad a las minorías. Y así ocurre también respecto a la legitimación para recibir la información sobre materias clasificadas que, como regla general, se atribuye a una Comisión o a tres. Diputados pertenecientes a grupos parlamentarios diferentes. Las Comisiones reflejan la composición de la Cámara y, en cuanto al segundo supuesto, también se respeta el pluralismo, pues los tres Diputados referidos habrán de pertenecer a grupos distintos y ser elegidos por el Pleno por mayoría de tres quintos. Existe además, el supuesto excepcional de que la información clasificada se facilite sólo al Presidente del Congreso o al de la Comisión requirente, supuesto que sólo se da a solicitud motivada del Gobierno y con una cautela que preserva las prerrogativas de la Cámara, cuya Mesa debe aceptar esta solicitud. Cabe afirmar, en conclusión, que la regulación dada por la Resolución de la Presidencia asegura el acceso de la Cámara a la información clasificada y garantiza la confidencialidad de ésta mediante la limitación de los sujetos que pueden recabarla y recibirla, si bien teniendo en cuenta, en la determinación de éstos, el pluralismo político de la Cámara. La Resolución, en otras palabras, ha hecho un ejercicio razonable de la potestad de la Cámara de organizar la forma de acceder a la información sobre secretos oficiales. Los hipotéticos abusos de la mayoría que pudieran aducirse sólo se podrán resolver atendiendo al caso concreto, excediendo de

los límites de este recurso que se plantea contra la normativa misma y no contra un acto de aplicación de ella. Recuerda a tal efecto el Letrado de las Cortes la inadmisibilidad del recurso propugnada con anterioridad.

Se dice, para concluir, que el objeto del recurso de amparo lo constituyen las violaciones por los poderes públicos de los derechos y libertades susceptibles de amparo, sin que baste que se produzca una infracción del ordenamiento jurídico para que la misma se pueda declarar en esta vía, de tal modo que lo que aquí importa no es determinar si existía o no una laguna reglamentaria, sino apreciar si la Resolución violó el derecho fundamental que en el recurso se aduce. Recordando lo dicho, tal derecho fundamental [el declarado en el art. 20.1 d) de la Constitución] no es aplicable al supuesto regulado por la Resolución recurrida, sin que, de otro lado, haya quedado en ella afectado el derecho de quienes recurren que se enuncia en el art. 23 de la misma Norma fundamental, derecho, por lo demás, no alegado en la demanda. La Norma impugnada no establece obstáculos artificiales que entorpezcan o dificulten la función del Diputado, sino que da una de las posibles soluciones constitucionalmente legítimas al problema consistente en asegurar el acceso de la Cámara a las materias clasificadas y garantizar, por imperativo legal, la confidencialidad de la información obtenida. La consecución de ese fin constitucionalmente legítimo ha exigido una restricción del derecho a la información sobre materias clasificadas del Diputado individual, pero su función, con ello, no se ha visto vaciada en su contenido. El Diputado mantiene el derecho reconocido en el art. 7 del R. C. D. y tan sólo en un sector muy limitado de materias (los secretos oficiales) su derecho consiste en poder estar incluido en alguno de los sujetos legitimados en la Resolución de la Presidencia para hacer efectiva la potestad de la Cámara de acceder a aquellas materias. Afirmar lo contrario sería considerar que a los parlamentarios italianos o franceses, por ejemplo, se les ha vaciado del contenido de su función.

Se suplicó la desestimación del amparo solicitado por los recurrentes.

8. Mediante escrito registrado de entrada el día 21 de julio presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal, que pueden resumirse como sigue:

a) Tras resumir los planteamientos expuestos en la demanda, observa el Ministerio Fiscal la conveniencia de recordar lo dicho por este Tribunal en su ATC de 22 de abril de 1982 (recurso de amparo núm. 244/1981), resolución en la que se señaló que «como tales miembros de las Cortes Generales, los Diputados y Senadores no son en su actuación individual, y sin mengua de la alta representación que ostentan y de la función pública que ejercen, poderes públicos en el sentido del art. 41.2 de la LOTC, ni «agentes o funcionarios» de éstos. Es el órgano del que forman parte y no ellos el que debe ser considerado «poder público», pues sólo el órgano como tal y no los hombres que lo integran, actuando aisladamente, es el que puede producir «disposiciones o actos» (art. 41.2 de la LOTC) o actuar siguiendo vías de hecho en términos capaces de imponer obligaciones a los ciudadanos y lesionar así sus derechos y libertades fundamentales». Entiende el Ministerio Fiscal que esta resolución consagra la configuración del órgano (Cámara), la condición de sus miembros y las relaciones ad intra y ad extra en que aquél y éstos pueden implicarse, diferencia -advierte- que, con posterioridad, servirá para configurar la actividad interna y externa de las Cámaras.

Las Cortes Generales «controlan la acción del Gobierno» (art. 66.2 de la Constitución) y para tal función necesitan obtener previamente la información necesaria. Pero este control de la acción del Gobierno corresponde a las Cortes Generales *in toto*, sin perjuicio de que la misma Constitución marque la pauta a seguir

para que las Cámaras obtengan la información precisa, como hace el artículo 109, del que se deriva tanto la distinción entre la Cámara y sus Comisiones como la exclusión de los Diputados y Senadores, individualmente considerados, a los efectos de recabar la información. Otro tanto cabe decir a la vista del art. 110.1 de la misma Norma fundamental, y también a partir de lo dispuesto en sus arts. 75 a 78, en donde no se asignan funciones específicas e individualizadas a los miembros de las Cámaras. Todo ello permite afirmar, frente a lo que se sostiene en la demanda, que cada miembro es subsumido en el órgano en que se integra y, consiguientemente, que su actividad se enmarca en el campo interno de los mismos. Teniendo en cuenta lo dispuesto en los arts. 44.1 y 7.1 del R. C. D. se puede afirmar que, tanto a nivel constitucional como reglamentario, se reconocen dos tipos de relaciones a los efectos aquí examinados: las relaciones de las Cámaras en su conjunto, o de sus Comisiones, con el Gobierno y con las Administraciones Públicas, en primer lugar y, en segundo lugar las relaciones de los Diputados con tales Administraciones exclusivamente. Es precisamente esta dualidad Gobierno-Administración la que no admiten los actores partiendo del art. 97 de la Constitución, pues, para ellos, Gobierno y Administración se identifican y por ello, cuando en el Reglamento de la Cámara se habla de Administraciones, la referencia es comprensiva del Gobierno, en cuyo caso el derecho de los Diputados individualmente considerados comprendería el de recabar «datos, informes o documentos» a que se refiere el art. 7.1 del Reglamento.

Entiende el Ministerio Fiscal que Gobierno y Administración deben ser diferenciados, a la luz de la Constitución y de lo dispuesto, específicamente, en su art. 97 y que, por ello, no es cuestión meramente terminológica el hecho de que con respecto a las Cámaras y a las Comisiones se hable de la posibilidad de recabar informes del Gobierno y de las Administraciones Públicas mientras que por referencia a los Diputados se hable simplemente de las Administraciones Públicas. Distintos Gobierno y Administración, no es anómalo que la Constitución y, siguiendo sus pasos, el Reglamento del Congreso hayan proyectado hacia esferas distintas la actividad de los órganos de las Cámaras y de sus Diputados, entendidos éstos en su consideración individual. Este planteamiento puede, en cierta forma, llevar a una interpretación restrictiva del art. 106.1 de la Constitución, perfilando una esfera exenta de verificación jurisdiccional, pero no se ha de olvidar que en dicho precepto se habla del control de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa, lo que conduce a la afirmación de que en tanto en cuanto el Gobierno esté ejercitando aquella potestad, o desarrollando actividad administrativa, también quedará sometido a tal control.

Sobre la base de lo anterior, los Diputados no ostentan individualmente, respecto del Gobierno, la facultad de recabar información ni tienen, por lo mismo, el derecho, también individual, de recibirla, si bien, recibirán la información en cuanto miembros de la Cámara y, en su caso, de concretas Comisiones, lo que les llevará a conocer la información necesaria para actuar, en cuanto miembros del Colegio, en aquella actividad de control.

No cabe olvidar, sin embargo, que, con arreglo a la Resolución impugnada, la información será recibida, en ocasiones, exclusivamente por tres o cinco Diputados e incluso, excepcionalmente, tan sólo por el propio Presidente de la Cámara, sin que, al menos teóricamente, tal información pueda trascender al resto de los grupos parlamentarios o Diputados, en virtud del deber de no divulgación de las actuaciones secretas que establece el art. 16 del R. C. D. Una interpretación rigorista de este precepto pudiera tal vez llevar al desconocimiento, para una gran parte de las Cámaras,

de la información ofrecida por el Gobierno, pero una interpretación práctica y en consonancia con lo establecido en el art. 66 de la Constitución parece postular el entendimiento de dicho art. 66, en el sentido de que tal divulgación queda prohibida hacia fuera del conocimiento de la Cámara, no hacia dentro, y, por ende, como imposición que venga a impedir a los parlamentarios que han tenido acceso a la información el transmitirla, a su vez, siempre dentro del ámbito de la actividad parlamentaria, a los demás miembros de la Cámara, con el fin de hacer posible aquella actividad de control. A esta interpretación lleva, de otro lado, la correcta aplicación del derecho fundamental establecido en el art. 23.1 de la Constitución, que reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Si el derecho se reconoce con carácter general, con más intensidad debe hacerse respecto de aquellos cuya función consiste, precisamente por ser representantes de los ciudadanos, en actuar de manera directa en los asuntos públicos, siendo de plena aplicación lo expuesto en el Auto de este Tribunal de 18 de diciembre de 1985 (recurso de amparo 916/1985), así como lo declarado en la STC de 25 de enero del mismo año (recurso de amparo 507/1983). A partir de lo expuesto, se puede sostener que los actores, en su condición de Diputados del Congreso y en el ejercicio del derecho que les confiere el art. 23.1 de la Constitución, han podido desempeñar sus funciones, si bien, dentro de ciertos cauces fijados por la Resolución que se impugna.

b) El otro aspecto del tema sometido a conocimiento del Tribunal es si, mediante la Resolución impugnada, se ha lesionado el derecho de quienes demandan reconocido en el art. 20.1 d) de la Constitución. Al respecto, cabe observar que el derecho a recibir información veraz lo es «por cualquier medio de difusión», lo que hace pensar en aquellos medios o instrumentos a través de los cuales los asuntos, particularmente los asuntos públicos, pueden llegar a conocimiento general, es decir, por los denominados medios de comunicación social, y sólo así se puede interpretar el inciso del precepto según el cual «la Ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades». Se pregunta a continuación, el Ministerio Fiscal, si cabe entender tan ampliamente este precepto constitucional de tal modo que se entienda que el mismo abarca la posibilidad de recabar del Gobierno información sobre temas de la trascendencia del que ha motivado este proceso, tesis que se afirma en la demanda invocando tanto el derecho a recibir información sobre materia específica de quienes recurren en cuanto ciudadanos como en cuanto miembros de las Cámaras o Diputados.

El Tribunal Constitucional ha configurado los derechos reconocidos en el art. 20 como una especie de supraderechos que priman sobre otros muchos (así, STC de 17 de julio de 1986, en recurso de amparo 909/1985), debiéndose tener en cuenta, sin embargo, que, según se indicó en la STC de 22 de diciembre de 1986 (recurso de amparo 1045/1985), la información a que se refiere el art. 20.1 d) es la transmitida por los medios de comunicación sobre hechos de relevancia realmente acaecidos. Parece, pues, que, esencialmente, el derecho se está proyectando en torno a los medios de comunicación social, lo que no supone que con ello se quiera excluir la posibilidad de recabar información de los organismos públicos. Ahora bien, con independencia de lo anterior, se debe reiterar que no existen derechos fundamentales absolutos, sino que todos entrañan limitaciones concretas o genéricas, debiéndose, asimismo, recordar lo prevenido en el art. 10.2 de la Constitución en orden a la interpretación de los derechos fundamentales según los Tratados y Acuerdos internacionales ratificados, en las mismas materias, por España. Se han de tener en cuenta, al efecto, tanto el Convenio

para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966. El primero consagra, entre otras, la libertad de recibir o comunicar informaciones (art. 10.1), pero señalando (núm. 2 del mismo artículo) que el ejercicio de esas libertades podrá ser limitado mediante formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas en la Ley que constituyan medidas necesarias en una sociedad democrática para la seguridad nacional. El Pacto Internacional, por su parte, después de fijar en su art. 19.2 la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones, señala, en el núm. 3 del mismo artículo, que el ejercicio de tal derecho puede quedar sujeto a restricciones necesarias para la protección de la seguridad nacional. Todo ello se ha de tener en cuenta a los efectos de interpretar nuestra Constitución y, específicamente, de apreciar los condicionamientos y restricciones a la información en materia de «seguridad nacional», con lo que, lógicamente, está en íntima unión el Memorándum, y documentos relativos a la integración de España en la OTAN. En definitiva, tanto desde el plano del art. 23.1 como a partir del art. 20.1 d), las restricciones o condicionamientos son posibles, incluso por razones de rango de las normas que las prevén o de los preceptos que las autorizan, produciéndose una limitación al contenido del art. 10.2 de la L. S. O., modificado por la Ley 48/1978, según el cual «la declaración de materias clasificadas no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas».

c) La Resolución impugnada tiene su asiento en una ausencia de regulación reglamentaria sobre el acceso de la Cámara y de sus Comisiones a materias reservadas, viniendo, pues, a cubrir una laguna y, en cierto aspecto, a completar el propio Reglamento, de tal manera que, en principio, ha de entenderse que la Resolución participa de la naturaleza misma del Reglamento, máxime cuando en ella se pone de manifiesto que fue el Pleno de la Cámara el que facultó al Presidente, previas las audiencias que allí se relacionan, para adoptar la Resolución. Solamente en la reunión de la Mesa del Congreso del día 16 de diciembre un miembro de la misma «llama la atención sobre el hecho de que el Reglamento regula ya las sesiones secretas», según consta en acta, sin que por parte de ninguno de los demás asistentes se insistiera en esta idea, lo que hace pensar que para la Mesa son cosas distintas «sesiones secretas» y conocimiento por la Cámara de las denominadas materias «clasificadas». Se ha de recordar, a estos efectos, lo que se dijo en la STC 101/1983, de 18 de noviembre, de este Tribunal, en orden a la directa incardinación de los Reglamentos parlamentarios a la Constitución, cuyo contenido propio es el de regular, con sujeción a ésta, la propia organización y funcionamiento de las Cámaras. Si tal es la finalidad de los Reglamentos, no cabe duda de que la resolución de la Presidencia que viene a dictar normas encaminadas a cubrir lagunas del Reglamento del Congreso participa de su misma naturaleza, conclusión a la que conduce también lo dispuesto en el art. 27.1 d) de la LOTC. No es obstáculo a esto el que la Resolución no se incorpore al propio Reglamento, como nacida de una reforma del mismo, ya que la adopción de aquélla no se produjo por la sola decisión del Presidente de la Cámara, sino a tenor de la autorización que al efecto le fue otorgada por el Pleno.

Aun en el supuesto de que no se aceptara tal tesis, y de que estuviéramos en presencia de un acto de la Cámara «sin valor de Ley» (art. 42 de la LOTC), habría que distinguir, como antes se dijo, entre actos internos de la Cámara, respecto de los que no es viable el proceso de amparo, y actos externos, sosteniendo el Ministerio Fiscal que

el ahora discutido ha de ser enmarcado dentro de los primeros. Recuerda, a tal efecto, la construcción doctrinal y jurisprudencial, española y extranjera, sobre la autonomía de las Cámaras y sobre la exclusión del control jurisdiccional de los interna corporis. La resolución de la Presidencia afecta, incuestionablemente, al orden interno de las Cámaras, en cuanto regula el funcionamiento de ciertos órganos (Pleno y Comisiones) en relación con el conocimiento de materias clasificadas. Afecta a dichos órganos y, de forma indirecta, a los miembros de la Cámara, pero no frente a relaciones externas (en ningún momento veta la posibilidad de requerir del Gobierno datos o informes en torno a materias clasificadas a los órganos a los que constitucionalmente se reconoce tal derecho), sino exclusivamente al orden interno: forma en la que los datos e informes puedan llegar a los órganos parlamentarios a los que constitucionalmente se reconoce tal derecho. Se deja a salvo la facultad que corresponde a los miembros de las Cámaras de recabar individualmente, por las vías pertinentes, datos o informes de las Administraciones Públicas. Cita el Fiscal, al respecto, diversas resoluciones de este Tribunal Constitucional relativas a la exclusión de la verificación jurisdiccional de los actos internos de las Cámaras: AATC de 21 de marzo de 1984 (recurso de amparo 138/1984), de 8 de mayo de 1985 (recurso de amparo 29/1985), de 15 de enero de 1986 (recurso de amparo 734/1985), de 12 de marzo de 1986 (recurso de amparo 194/1986), de 11 de marzo de 1987 (recurso de amparo 1083/1986) y de 27 de mayo del mismo año (recurso de amparo 268/1987). Precisamente por trascender del orden interno de la Cámara, la STC 90/1985, de 22 de julio, admitió y resolvió el recurso de amparo planteado a propósito del otorgamiento o denegación de un suplicatorio.

d) Queda por ver, en fin, si el contenido del art. 10.2 de la L. S. O., según versión dada por la Ley de 7 de octubre de 1978, puede obligar a conclusiones diferentes o contrarias a las expuestas hasta ahora. La respuesta ha de ser negativa, por cuanto lo que en dicho precepto se hace en primer lugar, es proclamar que para el Congreso de los Diputados y para el Senado no hay materias clasificadas, no disponiéndose lo contrario en la Resolución impugnada, pues en ella lo único que se hace es fijar la forma en que ha de asumirse el conocimiento de tales materias por los órganos correspondientes. En segundo lugar, la L. S. O. se remite a lo que «determinen los respectivos Reglamentos», a lo que se encamina exclusivamente la resolución controvertida. El que los demandantes entiendan que todos y cada uno de ellos, a título individual, deben también disponer de la facultad de recabar información sobre tales materias y de la de acceder a su conocimiento de otra forma es una mera apreciación personal e incluso, si se quiere, de grupo, que carece, por su propia naturaleza, de virtualidad suficiente para imponer su criterio al derivado de la mayoría producida tanto en la Junta de Portavoces como en la Mesa del Congreso. Entenderlo de otra forma equivale a someter al Tribunal Constitucional una petición resolutoria de una polémica política o, si se quiere, convertirlo en árbitro decisor entre posiciones encontradas, de la mayoría y de la minoría.

Se interesó, por cuanto antecede, que se dictara Sentencia desestimatoria del recurso de amparo.

9. Mediante Providencia del día 1 de febrero de 1988 acordó la Sala Primera unir a las actuaciones los escritos presentados por las partes y por el Ministerio Fiscal y señalar para deliberación y votación del recurso el día 25 de abril, quedando terminado el día 15 de junio siguiente.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1.El Letrado del Estado y el Letrado de las Cortes Generales han alegado, en contra de la admisión del recurso, la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 50.2 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sosteniendo que el recurso se ha planteado frente a un acto parlamentario no susceptible de impugnación en un recurso de amparo por el cauce del art. 42 de dicha Ley Orgánica.

Cuando una causa de inadmisibilidad no ha sido debatida en el trámite del art. 50 -que no es preceptivo, sino potestativo- y es alegada en el trámite a que da lugar el art. 52, ambos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, si la Sala la estimara en la Sentencia se convierte en motivo de desestimación. No sería posible entrar a analizar en tal caso el fondo del asunto, pues esta Sala no puede pronunciarse sobre actuaciones de los poderes públicos no impugnables a través del proceso de amparo [SSTC 81/1983, de 10 de octubre, y 156/1986, de 9 de diciembre]. De apreciar esa causa de inadmisión invocada, habríamos de desestimar la demanda sin pronunciamiento alguno sobre el fondo de la misma, por lo que hemos de examinar si la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso a materias clasificadas, objeto de la demanda, es en efecto susceptible de impugnación en esta vía de amparo.

La resolución impugnada no entraría, según aquellas alegaciones, dentro del ámbito del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ya porque sería un acto puramente interno no revisable de un órgano constitucional, según el Letrado del Estado e indirectamente el Ministerio Fiscal, o ya porque sería una norma reglamentaria que integraría el ordenamiento parlamentario, como entiende el Letrado de las Cortes Generales y, alternativamente, el Letrado del Estado. Se trata de dos objeciones distintas, e incluso contradictorias, que han de ser examinadas sucesiva y separadamente.

2.En relación con la alegación de que la Resolución impugnada sería un acto puramente interno de un órgano constitucional, ha de reconocerse que la jurisprudencia constitucional en aras del respeto a la autonomía de las Cámaras en orden a su propio funcionamiento, ha llevado a calificar a determinados actos parlamentarios como interna corporis, los cuales, por su naturaleza, resultarían excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto los ordinarios como de este Tribunal. En una serie de Autos -como los de 21 de marzo de 1984, 8 de mayo de 1985, 15 de enero de 1986, 12 de marzo de 1986, 11 de marzo de 1987 y 27 de mayo de 1987-, este Tribunal ha sostenido que quedan excluidos de verificación en el recurso de amparo del citado art. 42 los actos que merecen la calificación de «actos internos» de la Cámara.

Este Tribunal ha tratado de sostener con ello que el justificable no podría obtener, como ha pretendido, a través del art. 42 de su Ley Orgánica, un control jurisdiccional pleno de la conformidad de tales actos a la Constitución o a la Ley (incluido el reglamento de la Cámara). Pero ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de examinar si aquellos actos han vulnerado en concreto los derechos fundamentales y libertades públicas incluidos en la Sección 1.ª del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución que, según el apartado 1 del art. 53 de la misma, vinculan a todos los poderes públicos, y, por ello, a los Parlamentos y Cámaras, y para cuya protección queda abierta la vía de recurso de amparo (STC 90/1985, de 22 de julio). La doctrina de los *interna corporis acta* sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades, impidiendo el conocimiento de este

Tribunal de lo que no sea su posible lesión. «Quiere con ello decirse que, sólo en cuanto lesionan un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos, en virtud de lo dispuesto en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional» (ATC de 11 de marzo de 1987). En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta*, y corresponde a este Tribunal el examen, pero sólo, ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades (ATC 12/1986, de 15 de enero).

En el presente recurso los solicitantes de amparo han sostenido que la resolución impugnada ha lesionado derechos fundamentales propios susceptibles de amparo constitucional. Por ello no cabría invocar el carácter interno del acto para impedir su examen en esta vía de amparo, en la medida en que el mismo pueda haber lesionado los derechos fundamentales aquí invocados, para cuya comprobación sería necesario entrar en el análisis del fondo del asunto.

En consecuencia, hemos de rechazar la invocación del art. 50.2 b) en relación con el eventual carácter interno de la resolución impugnada.

3.El Letrado de las Cortes Generales y el Letrado del Estado entienden que la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso a materias clasificadas, no sería una «decisión o acto» de carácter singular susceptible de recurso de amparo a efectos del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Tanto por su contenido preceptivo -enunciado en términos abstractos y no ordenador de un supuesto singular concreto- como en virtud de la potestad reglamentaria actuada mediante él (art. 32.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados), sería una regulación normativa, de carácter general y abstracto, llamada a integrarse, con vocación de vigencia indefinida, en el ordenamiento parlamentario, y, como tal regulación, no podría ser objeto de examen por la vía del recurso de amparo del citado art. 42 limitado a sólo decisiones o actos de carácter singular.

En las alegaciones del Letrado de las Cortes Generales y del Letrado del Estado, se entremezclan dos cuestiones no estrictamente coincidentes, una que hace referencia al rango de la norma, a la fuerza o «valor de Ley», en el sentido del art. 42, y otra relativa a su naturaleza normativa y no de «decisión o acto» singular, a efectos de ese mismo artículo.

La resolución cuestionada tiene evidentemente un contenido normativo. Así lo revelan sus antecedentes, puesto que deriva de una decisión del Pleno de la Cámara que faculta al Presidente, oída la Junta de Portavoces, para dictar «normas» que garanticen la confidencialidad de la información sobre materias clasificadas. Así se deduce también de los preceptos de que trae causa aquella resolución: tanto el art. 32.2 del Reglamento del Congreso, que permite al Presidente dictar resoluciones «de carácter general», para suplir las omisiones del propio Reglamento; como del art. 10.2 de la Ley de Secretos Oficiales, que se remite a los Reglamentos de las Cámaras para la determinación de la forma de acceso de los Diputados y Senadores a la información sobre materias clasificadas. En tercer lugar, en el preámbulo de la propia resolución impugnada, se señala su carácter normativo. Por último -y esto es lo decisivo- se trata, sin duda, por su contenido, de una disposición de carácter general, que se integra de modo permanente en el ordenamiento parlamentario y que es susceptible de una pluralidad de actos de aplicación singular, por lo que no se agota con su cumplimiento.

Por todas estas razones, no se puede negar que la resolución recurrida es una norma jurídica, y no un acto -siquiera general- de aplicación. Pese a la ocasión concreta para dictarla, en la que pudo detectarse la inexistencia de una regla en el Reglamento que regulara el tema, la resolución del Presidente del Congreso no ha pretendido dictar una regulación singular o de excepción respecto a un caso único y concreto, sino de introducir, como innovación normativa, una regla general que se aplique en el futuro a todos los casos similares, insertándose por ello en el ordenamiento jurídico parlamentario.

No bastaría, sin embargo, el carácter normativo de la resolución para excluir su posibilidad de revisión jurisdiccional, también en la vía de amparo, aunque limitada, eso sí, a la posible violación de derechos constitucionales susceptibles de amparo. A este respecto cabría recordar que el art. 58.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial admite el recurso contencioso-administrativo contra actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso y del Senado «en materia de personal y actos de administración», por lo que no todas las disposiciones generales de las Cámaras pueden entenderse excluidas del conocimiento a través del recurso de amparo. En puridad, la exclusión clara que hace el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es respecto a las disposiciones con fuerza o valor de ley, susceptibles de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad de acuerdo al art. 161.1 a) de la Constitución y al art. 27 de la misma Ley Orgánica. «Es obvio que este Tribunal no ha consagrado, porque no podía hacerlo sin violar su propia ley, la existencia de un recurso directo contra las leyes o normas con valor de ley» (ATC 183/1984, de 21 de marzo). Lo decisivo, en consecuencia, es si la resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso a materias clasificadas puede ser considerada como una «decisión o acto sin valor de ley» de un órgano de las Cortes, como exige dicho art. 42.

La exclusión del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha de ponerse en conexión con el art. 27 de la misma ley y, a su vez con el art. 161.1 a) de la Constitución. La asimilación de los Reglamentos parlamentarios a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley permite su impugnación directa y completa y un control pleno de su constitucionalidad a través del recurso de inconstitucionalidad, aunque impide eventuales recursos de amparo directos contra la norma, para examinar la eventual lesión por la misma de los derechos fundamentales del ciudadano, sin perjuicio, al igual que ocurre con la norma legal de la impugnación en amparo de los actos de aplicación de la norma presuntamente lesiva de esos derechos fundamentales. El problema que aquí interesa es el del alcance que haya de darse al concepto de reglamentos parlamentarios, a efectos de ese art. 27 y, consecuentemente, también del art. 42, ambos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Una interpretación estricta y formal del art. 27.2 d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional podría llevar a entender que sólo serían susceptibles de recurso de inconstitucionalidad los «Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales», aprobados por la mayoría absoluta de las mismas (art. 72.1 de la Constitución), y que sólo éstos quedarían excluidos del amparo del citado art. 42. Sin embargo, este Tribunal ha llevado a cabo una interpretación más amplia, de carácter sustancial o finalista, que permite incluir también en el concepto a que se refiere el art. 27.2 d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (y correlativamente excluir del art. 42 de dicha Ley) disposiciones normativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria, que, incluso dictadas con ocasión de un caso concreto han podido entenderse incorporadas al Reglamento de la Cámara por lo que, sólo como parte del

mismo, podría considerarse constitucionalmente lesivas, habiendo de someterse, en consecuencia, al control constitucionalmente establecido para los Reglamentos parlamentarios.

Así, por ATC 183/1984, de 21 de marzo, se declaró la inadmisión del recurso en un caso de impugnación de una resolución del Presidente del Senado, oída la Junta de Portavoces y previo acuerdo de la Mesa de la Comisión de Reglamento, estimando que se trataba de normas y disposiciones excluidas del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por su parte el ATC 244/1986, de 12 de marzo, ha declarado la incompetencia del Tribunal en un recurso de amparo, sosteniendo que «las resoluciones de la Presidencia de la Asamblea de Madrid que se recurren son disposiciones de carácter general, susceptibles de una pluralidad de actos concretos de aplicación singular, que integran el ordenamiento reglamentario de la Asamblea, en cuanto que suplen las lagunas de éste. En tal sentido, constituyen normas con valor de ley, que (...) pueden ser objeto de un control de constitucionalidad a través de los procedimientos establecidos al efecto por la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Sin embargo, y sin perjuicio de que quienes invoquen un derecho o interés legítimo puedan impugnar los actos de aplicación de la norma legal e indirectamente, poner en cuestión su validez, que puede ser declarada a través del procedimiento previsto en el art. 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, lo que ni ésta ni la Constitución permiten es un ataque directo de los ciudadanos a dichas normas».

4. Esta doctrina de asimilación, a efectos de su impugnación, de estas resoluciones normativas a los Reglamentos parlamentarios, ha de aplicarse también a la resolución del Presidente del Congreso de los Diputados sobre acceso a materias clasificadas. En favor de ello existen importantes razones, tanto genéricas, que llevan a una interpretación extensiva del art. 27.2 d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, como específicas, en relación con el contenido mismo de la disposición.

La primera de estas razones es la de que, de acuerdo al art. 32.2 del Reglamento del Congreso, este tipo de resoluciones que dicta la Presidencia de la Cámara, con el requisito del acuerdo concurrente de la Mesa y de la Junta de Portavoces, trata de suplir omisiones en el texto del Reglamento, integrando y contemplando la insuficiencia de éste, mediante nuevas reglas que sin modificarlo ni poderlo infringir, se añaden, integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara y producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio Reglamento. La habilitación que confiere el art. 32.2 del Reglamento de la Cámara es para suplir omisiones o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones, por lo que, aun con las debidas distancias, nos encontramos ante un supuesto cercano al de integración normativa o de «delegación recepticia», de modo que la resolución supone ejercicio de una facultad normativa delegada para suplir o interpretar, sin modificar regulaciones existentes, el Reglamento de la Cámara, pasando a integrarse en la reglamentación parlamentaria de la materia, en este caso de acceso a los secretos oficiales dentro del Congreso de los Diputados, materia típica de los Reglamentos parlamentarios, como muestran las experiencias comparadas.

En segundo lugar, y desde el punto de vista de las garantías jurídicas, la inclusión de este tipo de normas dentro del ámbito del recurso de inconstitucionalidad es la única vía para permitir el que las mismas puedan ser objeto de control por este Tribunal en razón de cualquier infracción constitucional, y no sólo por la violación de derechos fundamentales de los recurrentes en amparo. Una interpretación *pro actione*,

y para evitar la creación de ámbitos normativos exentos de cualquier tipo de control, ha llevado precisamente a este Tribunal a un análisis sistemático de los arts. 42 y 27.2 d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que ha permitido una interpretación extensiva de ese art. 27.2 d) que incluye a todas estas resoluciones que, en este caso en ejercicio del art. 32.2 del Reglamento de las Cortes, integran y completan los Reglamentos de las Cámaras. Esta es la solución más favorable a la posibilidad de revisión amplia de estas resoluciones, aunque se limite el número de sujetos legitimados para impugnarla. Por otro lado, no excluye la posibilidad de recurso de amparo frente a ellas, aunque indirecto, en la medida que cualquier acto singular de aplicación de las mismas, en cuanto lesivo de un derecho fundamental de un Diputado, podría ser impugnado en amparo por éste (o, en su caso, otros interesados). En tal ocasión podría cuestionarse además este Tribunal la constitucionalidad de la norma misma, a través del procedimiento del art. 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La aplicación del principio *pro actione* supone, en consecuencia, que la resolución del Presidente del Congreso sería asimilable, a efectos de su impugnación, al Reglamento de la Cámara, y por ello sólo podía ser impugnada a través de la vía del recurso de inconstitucionalidad [art. 27.2 d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional], como podrían haber hecho en concreto los solicitantes de amparo, pero no a través del cauce del recurso de amparo constitucional del art. 42 de la misma Ley Orgánica.

En favor de esta interpretación cabe aducir además la exigencia institucional de arbitrar y defender un equilibrio constitucionalmente aceptable entre la independencia de las Cámaras y la defensa de los derechos de las minorías. Este equilibrio sólo puede conseguirse si se atribuye valor de ley, a efectos de su revisión plena por este Tribunal, a disposiciones normativas como la que ahora se contempla, en la medida que permite la defensa de las minorías, en cuanto que grupos o colectivos (formales u ocasionales) de Diputados, a través del más amplio y extenso, en cuanto a su objeto, recurso de inconstitucionalidad. Para ello no bastaría la defensa individual de los derechos fundamentales de cada Diputado, a través del recurso de amparo, puesto que las potestades constitucionales conferidas a las Cámaras, como prerrogativas de las mismas, no son identificables como derechos individuales de cada uno de sus miembros, los cuales podrán ser conformados por aquéllas, en sus respectivos Reglamentos, en virtud de la autonomía organizativa y funcional que les reconoce el art. 72 de la Constitución, aunque en el ejercicio de la misma han de respetar necesariamente los preceptos constitucionales (STC 90/1985, de 22 de julio). La defensa de la constitucionalidad de las normas reglamentarias de la Cámara no podría realizarse así mediante acciones individualizadas de amparo constitucional, y ello sin perjuicio de que los actos de aplicación de esas normas y, en concreto de la resolución aquí impugnada, en cuanto sean lesivos de esos derechos fundamentales, podían ser impugnados siempre en la vía del recurso de amparo. La ampliación del ámbito del art. 27.2 d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional permite una mejor defensa de los derechos de las minorías, y no impide, sin embargo, la tutela de los derechos fundamentales del Diputado-ciudadano, aunque ésta requiera la existencia de actos concretos e individualizados de aplicación, que serían, a su vez, revisables en la vía de amparo.

Como conclusión de todo lo anterior, se ha de declarar que la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso a materias clasificadas, no es una «decisión o acto sin valor de ley» susceptible de

conocimiento por la vía del recurso de amparo del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

FALLO

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

Ha decidido:

Desestimar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a veinte de junio de mil novecientos ochenta y ocho.-Firmados: Francisco Tomás y Valiente.-Francisco Rubio Llorente.-Luis Díez-Picazo y Ponce de León.-Antonio Truyol Serra.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Rubricados.

Voto particular

que formula el Magistrado don Francisco Rubio Llorente a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 351/1987.

He disentido en el presente caso de la opinión de mis colegas, no porque discrepe de las razones en virtud de las cuales se desestima (en rigor se inadmite) el recurso de amparo, pues coincido con ellos en entender que el acuerdo impugnado tiene, desde el punto de vista que aquí importa, rango de ley, sino por una doble consideración hecha a partir de esta concordancia. De una parte, la de que la afirmación de la impugnabilidad de los actos con rango de ley debería haber sido matizada para dejar abierta la posibilidad de recurrir en amparo contra aquellas normas que, aun teniendo ese rango, no necesitan la intermediación de acto alguno de aplicación. De la otra, la de que, precisamente para servir al principio *pro actione*, la decisión de inadmisión debió acompañarse de otra que, dejando en suspenso el plazo que los recurrentes tenían para interponer contra la norma aquí atacada un recurso de inconstitucionalidad, les ofreciera la posibilidad de optar por esta otra vía si así lo consideraban oportuno. Frecuentemente, en autos y sentencias dictadas en amparo, hemos resuelto que, si quedaba abierta otra vía ante la Jurisdicción ordinaria (por lo general en el orden contencioso-administrativo), el plazo para acudir ante ella debía considerarse interrumpido con la interposición del recurso de amparo y reanudado sólo a partir de la notificación de nuestra decisión. Por coherencia con esta doctrina y con las mismas razones que en la sentencia se recogen, entiendo que también en este caso debería haberse adoptado explícitamente una medida de ese género, incluyéndola en la sentencia.

Madrid, a veinte de junio de mil novecientos ochenta y ocho.-Firmado:
Francisco Rubio Llorente.-Rubricado.