

AUTO núm. 181/2003, de 2 de junio, recaído en recurso de amparo núm. 6824/2001.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 26 de diciembre de 2001, don José Luis Herranz Moreno, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Fernando Goñi Merino, Diputado del Grupo Parlamentario Popular en la Junta General del Principado de Asturias, interpuso recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 21 de noviembre de 2001, confirmado por posterior Acuerdo de 27 de noviembre de 2001, por el que se inadmitieron a trámite determinadas solicitudes de comparencia ante la Comisión de investigación para delimitar la existencia de posibles actuaciones irregulares y eventuales responsabilidades políticas con motivo de la implantación del hipermercado Leclerc en el Concejo de Langreo.

2. La demanda de amparo se funda, en síntesis, en los siguientes antecedentes fácticos:

a) La Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, en su sesión de 4 de mayo de 2001, acordó crear, de conformidad con lo dispuesto en el art. 74.2 del Reglamento de la Cámara, una Comisión de Investigación para delimitar la existencia de posibles actuaciones irregulares y eventuales responsabilidades políticas con motivo de la implantación del hipermercado Leclerc en el Concejo de Langreo.

La Comisión quedó integrada por cuatro Diputados, uno por cada Grupo Parlamentario, formando parte de la misma el ahora demandante de amparo en representación del Grupo Parlamentario Popular.

b) El demandante de amparo, mediante escrito de fecha 10 de noviembre de 2001, dirigido a la Mesa de la Junta General, solicitó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 74.3 del Reglamento de la Cámara, la comparencia ante la Comisión de Investigación de determinadas personas.

c) La Mesa de la Junta General, en su sesión de 20 de noviembre de 2001, acordó inadmitir a trámite las propuestas de comparencia.

Según consta en el Acta de la sesión, la decisión se fundó en la consideración de que, una vez creada una Comisión de Investigación, debe ser ésta la que elabore su propio plan de trabajo, y “debe ser en el seno de la propia Comisión donde se formulen estas iniciativas, y no ante la Mesa de la Cámara. De intervenir la Mesa de la Cámara podría producir interferencias en el trabajo de la propia Comisión de Investigación, interferencias que debe evitar el órgano rector del Parlamento”.

Consta, asimismo, en el Acta de la sesión las manifestaciones de la Presidenta de la Cámara de que “es práctica generalizada e ininterrumpida en la Junta General que estas iniciativas se

presenten en el seno de la propia Comisión de Investigación, siendo ahora la primera vez que se rompe esta práctica, lo que supone un elemento que debe de valorar la Mesa”. En este sentido añade que, “aparte de que las iniciativas relacionadas con la Comisión de Investigación deben sustanciarse en el seno de ésta, hay que considerar la situación en la que ahora se encuentra la propia Comisión de Investigación, por lo que, aunque las iniciativas sean conformes a Reglamento, el estado, de todos conocido, de la Comisión impide contemplar las iniciativas como si nos encontráramos en una situación ordinaria, excepcionalidad que debe atender la Mesa de la Cámara a la hora de adoptar sus decisiones”.

e) El ahora demandante de amparo solicitó la reconsideración del anterior Acuerdo, que fue desestimada por la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, en su sesión de 27 de noviembre de 2001.

Según consta en el Acta de la sesión, la Mesa de la Cámara desestimó la solicitud de reconsideración formulada al hacer “suyas las manifestaciones expuestas por la Vicepresidenta Primera que consta en el epígrafe ‘I. Deliberación’ de este Acuerdo”. Tales manifestaciones son del siguiente tenor:

“...la señora Vicepresidenta Primera... manifiesta que la Mesa no debe aceptar la reconsideración solicitada porque, vistos los argumentos expuestos por el Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la sesión de la Junta de Portavoces que emitió el criterio al respecto, contrario a la reconsideración; visto el informe del Letrado IOD: 124/2002, de 20 de noviembre, en su apartado 3, c); y visto el bloqueo de la Comisión de Investigación, debido a la actuación del propio autor de las iniciativas cuyo acuerdo de inadmisión ahora se solicita reconsiderar, la admisión de las propuestas de comparecencia produciría una situación de indefensión en un doble sentido: por una parte para el Grupo Parlamentario en la medida en que aun cuando solicite la votación de las comparecencias en Comisión esta votación no puede tener lugar por la inexistencia de la Mesa de la Comisión, y por otra para las personas llamadas a comparecer por la indefensión que pesa sobre ellas desde que la Mesa de la Cámara admitiera las iniciativas hasta que la comparecencia sea acordada, lo que no se puede predecir por la inexistencia de la Mesa de la Comisión, máxime si se tienen en cuenta las consecuencias jurídico penales que se derivan de la comparecencia en Comisión, lo que resulta especialmente grave para las personas ajenas al Principado, comparecencias en Comisión de Investigación que no contemplan la excepción de no declarar en su contra. Por todo ello, entiende que no debe admitirse la reconsideración que fue formulada”.

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda de amparo, se invoca en ésta, frente a los Acuerdos de la Mesa de la Junta General, de 20 y 27 de noviembre de 2001, la vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art.

23.2 CE), en relación con el derecho de participación política de los ciudadanos por medio de sus representantes (art. 23.1 CE).

Se aduce al respecto en la demanda que la decisión de inadmisión de las propuestas de comparecencia se funda por parte de la Mesa de la Cámara en motivos de mera oportunidad política y no de legalidad formal, por lo que contravienen la muy reiterada jurisprudencia constitucional sobre el tema. En concreto, en el primero de los Acuerdos la inadmisión se basó en una supuesta práctica reglamentaria, en tanto que en el segundo de dichos Acuerdos la desestimación de la reconsideración se basó en la supuesta indefensión del Grupo Parlamentario que tiene la mayoría absoluta en la Cámara, pero en ninguno de ellos se invoca un solo precepto del Reglamento de la Junta General (RJG) que justificara la decisión de inadmisión.

Tras referirse la demanda a los informes de los Servicios jurídicos de la Cámara favorables a la admisión a trámite de la iniciativa parlamentaria, el recurrente en amparo sostiene que el art. 74.3 RJG no se pronuncia en modo alguno sobre el hecho de que las propuestas de comparecencia ante las Comisiones de Investigación hayan de dirigirse a la Mesa de la Comisión. Este precepto es similar al establecido con carácter general para las propuestas de comparecencia ante las Comisiones ordinarias, respecto a las cuales sí se establece que “la facultad de recabar comparecencias será ejercida por las Mesas de las Comisiones” (art. 67.3 RJG). No obstante, en este último supuesto las propuestas de comparecencia deben de calificarse y admitirse a trámite por la Mesa de la Cámara, no por la Mesa de la Comisión, ya que una cosa es la calificación y admisión a trámite y otra bien distinta, después de recibida la iniciativa en la Mesa de la Comisión, recabar la comparecencia y fijar el día de su celebración.

Cierto es que las propuestas de comparecencia ante las Comisiones de Investigación se venían tramitando ante las Mesas de dichas Comisiones porque la práctica parlamentaria así lo había venido admitiendo, ya que se entendía que esa práctica era compatible con el Reglamento y que había generado una costumbre *secundum legem*. Pero no siempre ha acontecido así. En este sentido el demandante de amparo aduce como precedente que quiebra esa práctica parlamentaria la solicitud de comparecencia a petición propia realizada por el Gobierno del Principado en escrito dirigido al Presidente de la Junta General, en fecha 29 de noviembre de 1990, a fin de que la Consejera de Industria, Comercio y Turismo compareciera ante la Comisión de Investigación en materia de seguridad minera. Petición que fue admitida a trámite por la Mesa de la Cámara en su sesión de 4 de diciembre de 1990.

Así pues los Diputados pueden optar a la hora de presentar propuestas de comparecencia ante las Comisiones de Investigación entre dirigirlas a la Mesa de la Cámara, fórmula más ortodoxa desde el punto de vista reglamentario, o dirigirlas a la Mesa de la Comisión de Investigación de que se trate, en virtud de una práctica parlamentaria que se ha venido admitiendo. Pero en ningún caso se podrá utilizar como argumento formal para no admitir a trámite propuestas de comparecencia la

invocación de esa práctica, porque la costumbre reglamentaria en ningún caso podrá prevalecer sobre el Reglamento parlamentario.

A continuación el demandante de amparo se refiere, con cita de la doctrina recogida en las SSTC 38/1999 y 107/2001, a la facultad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas parlamentarias [art. 37.1 d) RJG], que ha de ajustarse al canon normativo del Reglamento parlamentario, sin que puedan entrar en juego argumentos o motivaciones que no se ajusten al Reglamento.

Concluye el escrito de demanda suplicando del Tribunal Constitucional que, tras los trámites oportunos, dicte Sentencia en la que se otorgue el amparo solicitado y se declare la nulidad de los Acuerdos impugnados. Mediante otrosí, a tenor de lo dispuesto en el art. 56.1 LOTC, interesa la suspensión de la ejecución de los Acuerdos recurridos.

4. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, por providencia de 24 de febrero de 2003, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que formularan, con las aportaciones documentales que procediesen, las alegaciones que estimasen oportunas en relación con la posible carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda de amparo [art. 50.1 c) LOTC].

5. La representación procesal del recurrente en amparo evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el día 25 de marzo de 2003, en el que se reafirmó en las formuladas en su demanda de amparo, llamando la atención acerca de la inadmisión arbitraria y sin motivación por parte de la Mesa de la Cámara de las iniciativas parlamentarias que han dado lugar al presente recurso de amparo.

A mayor abundamiento añade que el hecho de que dichas iniciativas pudieran ser planteadas ante la Comisión de Investigación no empaña para nada la decisión recurrida, pues si optó por presentarlas ante la Mesa de la Cámara fue porque el Grupo Parlamentario mayoritario bloqueó la Comisión de Investigación al perder la Presidencia de la misma.

Concluye su escrito suplicando del Tribunal Constitucional la prosecución del curso del proceso hasta su conclusión por Sentencia en los términos solicitados en la demanda de amparo.

6. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 31 de marzo de 2003, en el que interesó, con base en la argumentación que seguidamente se extracta, la admisión a trámite de la demanda de amparo al no carecer manifiestamente de contenido constitucional.

Tras referirse a la doctrina constitucional sobre la repercusión en el ius in officium de los parlamentarios de las decisiones que adoptan las Mesas de la Cámara en el ejercicio de su función

de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias y sobre el valor de los usos parlamentarios, el Ministerio Fiscal observa, aplicando la referida doctrina al supuesto ahora considerado, que quien formuló las solicitudes de comparencia lo hizo en el ejercicio de su *ius in officium* como acto para controlar al Gobierno y, además, al amparo del art. 37.1 RJG, lo que no ha sido discutido por la Mesa de la Cámara en las decisiones que ahora se impugnan, no siguiendo la práctica parlamentaria que al parecer imperaba hasta entonces de presentar las solicitudes de comparencia en la misma Comisión de Investigación.

Por otro lado, los Acuerdos recurridos y sus fundamentos tienen una base esencialmente política, sin que aporten razones jurídicas determinadas que, rebatiendo las aducidas por los informes jurídicos de los Letrados de la Cámara y del propio solicitante de amparo, expliquen el rechazo a las comparencias interesadas. La razón esencial del rechazo se encuentra no en una discrepancia con la interpretación jurídica de los arts. 37.1 d), 67 y 74.3 RJG, sino en una circunstancia coyuntural, cual es la no constitución por el momento de la Mesa de la Comisión, y en los supuestos inconvenientes que ello pueda traer consigo en el futuro para la tramitación de las citadas comparencias. Aquellos Acuerdos, en definitiva, se apoyan para rechazar las solicitudes en una práctica parlamentaria que, reduciendo las posibilidades atribuidas a los Diputados por el art. 37.1 d) RJG, no exceptuadas en los arts. 67 y 74 RJG, establecen que las solicitudes de comparencia deben presentarse siempre ante la misma Comisión de Investigación y no ante la Mesa de la Cámara, como reconoce el RJG.

Tales argumentos no resultan *prima facie*, y a los solos efectos del trámite de admisión, suficientes para justificar la limitación que los Acuerdos impugnados han producido en el derecho del Diputado demandante de formular iniciativas; parecen asentarse más en un juicio de oportunidad política que en razones técnico-jurídicas; y no vienen amparados por una práctica parlamentaria, porque ésta sería restrictiva del derecho que otorga el propio RJG.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La demanda tiene por objeto la impugnación del Acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, de 20 de noviembre de 2001, confirmado por posterior Acuerdo de 27 de noviembre de 2001, por el que se inadmitieron a trámite las propuestas de comparencia de determinadas personas ante una Comisión de Investigación, interesadas por el ahora recurrente en amparo, miembro de la citada Comisión.

El demandante de amparo considera que los Acuerdos impugnados vulneran su derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar por medio de representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), ya que, a su juicio, la Mesa de la Cámara ha

fundado la decisión de inadmisión de las propuestas de comparecencia en motivos de mera oportunidad política y no de legalidad formal. Sostiene al respecto que el art. 74.3 del Reglamento de la Junta General (RJG) no se pronuncia en modo alguno sobre el hecho de que las propuestas de comparecencia ante las Comisiones de Investigación tengan que presentarse ante las Mesa de éstas, si bien admite la existencia de una práctica parlamentaria en este sentido, compatible con el Reglamento de la Cámara y que ha generado una costumbre *secundum legem*. No obstante entiende que los Diputados pueden optar, al presentar propuestas de comparecencia ante las Comisiones de Investigación, entre dirigirlas a la Mesa de la Cámara, fórmula que califica de más ortodoxa, ya que a dicha Mesa corresponde la función de calificar y admitir o no a trámite los escritos y documentos de índole parlamentaria [art. 37.1 d) RJG], o dirigirlas a las Mesas de las Comisiones de Investigación, al amparo de la aludida práctica parlamentaria, si bien estima que esta práctica no puede invocarse para inadmitir propuestas de comparecencia dirigidas a la Mesa de la Cámara, dado que la costumbre parlamentaria en ningún caso puede prevalecer sobre el Reglamento parlamentario.

2. Así pues, la cuestión suscitada se contrae a determinar si la decisión de la Mesa de la Junta General de no admitir a trámite las referidas propuestas de comparecencia ante una Comisión de Investigación ha vulnerado el derecho del recurrente en amparo a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). La respuesta a la misma requiere traer a colación la doctrina constitucional sobre los mencionados derechos fundamentales en relación con la potestad de las Mesas de las Cámaras de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas parlamentarias, recogida más recientemente en las SSTC 38/1999, de 22 de marzo (FFJJ 2 y 3), 107/2001, de 23 de abril (FJ 3), 203/2001, de 15 de octubre (FFJJ 2 y 3), y 177/2002, de 14 de octubre (FJ 3).

a) De conformidad con la referida doctrina constitucional, el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6, entre otras). Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo es deducida por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto aparece también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6;

181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

En una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, este Tribunal ha establecido una directa conexión entre el derecho de un parlamentario ex art. 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues “puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio” [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3].

Ahora bien, ha de recordarse asimismo que, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, el derecho a que estamos haciendo referencia es un derecho de configuración legal, y esa configuración comprende los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren; y, en concreto, podrán hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica [SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7; 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3].

Sin embargo hemos precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción de Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el status constitucionalmente relevante del representante público y el deber de motivar las razones de su aplicación, so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de éstos a participar en

los asuntos públicos (art. 23.1 CE) [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; ATC 118/1999, de 10 de mayo).

b) En relación con la incidencia en el *ius in officium* del cargo parlamentario de las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidas, este Tribunal ha declarado, a los efectos que a este recurso de amparo interesan, que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias, estatales o autonómicas, del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos Ejecutivos o sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario, pues el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la Asamblea Legislativa, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública. De modo que a la Mesa sólo le compete, en principio, por estar sujeta al Ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria.

No obstante el Reglamento parlamentario puede permitir o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos dirigidos a la Mesa sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengán, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que, si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 b); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3].

En suma, al margen de los supuestos indicados, cuya razonabilidad y proporcionalidad como límite del derecho del parlamentario pueden ser apreciadas en todo caso por este Tribunal, la Mesa de la Cámara, al decidir sobre la admisión de la iniciativa, no podrá en ningún caso desconocer que es manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que la formula y que, por ello,

cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; que reitera, STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

3. Sentada esta doctrina de carácter general, hemos de proceder ahora al examen de la concreta normativa configuradora, tanto del estatuto propio del cargo de Diputado de la Junta General, como de la potestad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite los escritos y documentos de índole parlamentaria. En este caso dicha normativa aparece constituida por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (EAAst.), y por el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997 (RJG).

El Estatuto de Autonomía atribuye a la Junta General, entre otras funciones, la orientación y el control del Consejo de Gobierno (art. 23.1 EAAst.). Por su parte el Reglamento de la Junta General (en la Sección Cuarta: “De las Comisiones no Permanentes”, del Capítulo III: “De las Comisiones”, del Título IV: “De la organización del Parlamento”), dispone que: “Las Comisiones de investigación podrán recabar la comparecencia de cualquier persona para ser oída en el asunto para cuya investigación se haya creado la Comisión. Cuando las comparecencias estén propuestas por dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la Comisión se entenderán pedidas a menos que en el plazo de dos días algún Grupo se oponga por escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, en cuyo caso la solicitud de comparecencia se someterá a votación de la Comisión” (art. 74.3 RJG).

A partir del marco normativo descrito no cabe duda que la facultad de proponer la comparecencia en una Comisión de investigación de cualquier persona para ser oída en relación con el asunto para cuya investigación se ha creado la Comisión corresponde, con los requisitos que el Reglamento de la Cámara establece, a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados miembros de la Comisión. Asimismo dicha facultad forma parte del *ius in officium* de los Diputados de la Junta General y, en cuanto su finalidad sea la de control del Gobierno, ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE (STC 177/2002, de 14 de octubre, FFJJ 5 y 7).

En cuanto a la potestad de la Mesa de la Junta General de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, ésta encuentra su cobertura legal en la genérica previsión del art. 37.1 d) RJG, que confiere a la Mesa la facultad de “calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos. La Mesa podrá otorgar un plazo de veinticuatro horas para la subsanación de los defectos de forma o errores materiales de los escritos o documentos presentados”. Así pues, la regla general

en materia de calificación y admisión a trámite de documentos e iniciativas parlamentarias configura el juicio de calificación y admisibilidad de la Mesa de la Cámara, sin perjuicio de las concretas y específicas previsiones reglamentarias que puedan existir en relación con cada tipo de iniciativa parlamentaria, como un control circunscrito a verificar que el documento o escrito en cuestión cumple las condiciones reglamentarias en cada caso establecidas. Ahora bien, como este Tribunal ha declarado en relación con similares previsiones reglamentarias, en ocasiones para la constatación por la Mesa de la Cámara del cumplimiento de los requisitos reglamentarios resulta imprescindible el examen material del contenido del documento presentado (SSTC 95/1994, de 21 de marzo, FJ 4; 124/1995, de 18 de junio, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 5; ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 3).

4. En el presente supuesto, como se ha dejado constancia en los antecedentes, el demandante de amparo dirigió a la Mesa de la Cámara un escrito solicitando la comparecencia de determinadas personas en la Comisión de Investigación de la que era miembro. La Mesa de la Cámara, en su sesión de 20 de noviembre de 2001, inadmitió a trámite las propuestas de comparecencia invocando una práctica parlamentaria generalizada e ininterrumpida en la Junta General, conforme a la cual las propuestas de comparecencia en las Comisiones de investigación han de presentarse en el seno de éstas y no ante la Mesa de la Cámara. Se razona al respecto en el Acuerdo que debe ser la Comisión de Investigación la que elabore su propio plan de trabajo y que, de intervenir la Mesa de la Cámara en la calificación y admisión o no a trámite de dicho tipo de iniciativas, se podrían producir interferencias en el trabajo de la Comisión de investigación, que el órgano rector del Parlamento debe evitar.

En su posterior Acuerdo de 27 de noviembre de 2001 la Mesa de la Cámara fundó la desestimación de la solicitud de reconsideración contra la decisión de inadmisión a trámite de las propuestas de comparecencia formuladas por el demandante de amparo en un doble motivo, que tiene como presupuesto común la circunstancia de que la Comisión de Investigación carece de Mesa, al no haberse designado sus componentes. Tales motivos son, de un lado, la situación de indefensión que se produciría al Grupo Parlamentario mayoritario, ya que al carecer de Mesa la Comisión de Investigación no podría oponerse a las comparecencias propuestas y someter éstas a votación de la Comisión, y, de otro, la situación de indefensión que podría generarse para las personas propuestas a comparecer desde que fueran llamadas hasta que se produjera la comparecencia, extremo este que no se podría predecir por carecer la Comisión de Mesa.

5. La Mesa de la Cámara ha cumplido, como permite apreciar la lectura de los Acuerdos impugnados, la exigencia de motivar la decisión de inadmitir las propuestas de comparecencia formuladas por el recurrente en amparo. Es obvio, sin embargo, que tal satisfacción formal no basta

para concluir que la decisión de inadmisión impugnada es o no conforme al derecho fundamental invocado por el demandante de amparo, pues este derecho exige también que la motivación no entrañe el desconocimiento de la facultad que se ha querido ejercitar, ni se manifieste desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 9; 107/2001, de 23 de abril, FJ 7; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 10).

6. Los motivos en los que la Mesa de la Cámara ha fundado la desestimación de la solicitud de reconsideración del inicial Acuerdo de inadmisión de las propuestas de comparecencia -las supuestas situaciones de indefensión del Grupo Parlamentario mayoritario y de las personas propuestas para comparecer hasta que la comparecencia tuviera lugar- no aparecen contemplados, al margen de cualquier otra consideración, en la legalidad aplicable, ni, en concreto, en el Reglamento parlamentario como causa o supuesto determinante de la inadmisión de las propuestas de comparecencia, y, en lo que aquí interesa, resultan extraños, como en el Acta de la sesión de 27 de noviembre de 2001 se reconoce al aludir a criterios ajenos a los reglamentarios, y exorbitantes del juicio de calificación y admisibilidad a trámite de las iniciativas parlamentarias que a la Mesa de la Junta General le corresponde en los términos que indica el art. 37.1 d) RJG, debiéndoles negar en consecuencia toda virtualidad para sustentar la decisión de inadmisión. En otras palabras, la falta de cobertura legal de los mencionados motivos aducidos por la Mesa de la Cámara implica que ésta, en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, se ha excedido de las facultades y atribuciones que le confiere el Reglamento, conforme al cual debía de haberse limitado a verificar si las propuestas de comparecencia reunían los requisitos formales y materiales reglamentariamente exigidos.

A mayor abundamiento ha de señalarse que no corresponde a la Mesa de la Cámara en el ejercicio de la función de calificar y admitir o no a trámite los escritos y documentos parlamentarios [art. 37.1 d)] velar por la posible situación de indefensión, utilizando los propios términos del Acuerdo, en la que quedaría el Grupo Parlamentario mayoritario como consecuencia de la presentación de una determinada iniciativa parlamentaria, ni agravar los requisitos reglamentariamente exigidos para la iniciativa como consecuencia de una determinada situación de bloqueo de la Comisión, ni, en fin, salvaguardar a las personas propuestas a comparecer de posibles situaciones de indefensión, que difícilmente se alcanzan a identificar y comprender, dado que las mismas, en la hipótesis de poder producirse, tendrían lugar con ocasión de la comparecencia, no antes de ésta, y de llegar a celebrarse las propias normas intraparlamentarias, como no podía ser de otra forma, prevén la salvaguarda de los derechos y posibles perjuicios que pudieran ocasionarse para quienes comparezcan como consecuencia de las preguntas que se les formulen (en este sentido,

Resolución General 2/IV, de 20 de octubre de 1998, de la Presidencia de la Junta General sobre comparecencias ante las Comisiones de Investigación).

7. Sin embargo no acontece lo mismo con el motivo en el que se fundó el Acuerdo, de 21 de noviembre, al que en su origen ha de atribuirse la lesión de los derechos fundamentales invocados en la demanda de amparo, pues la solicitud de reconsideración y el Acuerdo de 27 de noviembre de 2001 no cumplen sino la función de agotar la vía intraparlamentaria para recurrir en amparo, ex art. 42 LOTC, aquel inicial Acuerdo de inadmisión. En efecto, dicho motivo se incardina con absoluta naturalidad en la función que a la Mesa de la Cámara le atribuye el art. 37.1 d) RJG de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas parlamentarias, y se funda, como implícitamente se deduce del mismo y advierte el propio recurrente en amparo, en una interpretación del art. 74.3 RJG que regula las propuestas de comparecencias en las Comisiones de investigación, según la cual las propuestas de comparecencia ante tales Comisiones deben deducirse en el seno de éstas y no ante la Mesa de la Junta General, pues son aquéllas quienes han de elaborar su propio plan de trabajo, debiendo evitarse interferencias en el mismo por parte de otros órganos de la Cámara. Interpretación, además, que viene avalada por una consolidada práctica parlamentaria en la Junta General, cuya existencia, no sólo admite expresamente el demandante de amparo, sino que, además, la califica como costumbre *secundum legem*.

Pues bien, cierto es que, a tenor de las previsiones del Reglamento de la Cámara, aquella interpretación de los preceptos reglamentarios concernidos no es la única posible, pero no lo es menos, desde la perspectiva constitucional que ahora nos ocupa, que la misma puede tener encaje en una consideración conjunta de los arts. 37.1 d) y 74.3 RJG, precepto este último que atribuye a las Comisiones de investigación la facultad de recabar las comparecencias propuestas y que prevé que se presente ante la Mesa de la Comisión la oposición a las propuestas de comparecencia efectuadas; que no cabe tacharla de irrazonable; ni tampoco, en modo alguno, de contraria a la naturaleza de la representación o a la igualdad entre representantes. Además, siendo ciertas las consideraciones que el demandante de amparo efectúa sobre los usos parlamentarios, acordes con una reiterada doctrina constitucional, más recientemente recogida en la STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7, ha de afirmarse, en esta misma línea de razonamiento, que la práctica parlamentaria seguida al respecto en la Junta General al amparo de dicha interpretación reglamentaria no resulta contraria al Reglamento, ni “impide u obstaculiza desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas” (*ibidem*).

El propio demandante de amparo admite y comparte la interpretación de las normas reglamentarias efectuada por la Mesa de la Cámara, si bien considera posible y concurrente junto a esta interpretación la sostenida por él a tenor del art. 37.1 d) RJG, conforme a la cual es admisible

también presentar ante la Mesa de la Cámara las propuestas de comparecencia ante las Comisiones de Investigación.

En principio la interpretación sostenida por el demandante de amparo es reglamentariamente posible, como se advertía en los informes de los Servicios Jurídicos de la Cámara, pero desde una perspectiva constitucional, por las razones ya señaladas, resulta igualmente sostenible la defendida y aplicada por la Mesa de la Cámara. Además la decisión impugnada no imposibilita por sí misma al Diputado recurrente en amparo el ejercicio de la facultad que quiso ejercer, pues tal decisión no le impide instar las propuestas de comparecencia ante la Comisión de Investigación, que, en la interpretación reglamentaria efectuada por la Mesa de la Cámara, es el órgano competente para conocer de la iniciativa parlamentaria (ATC 42/1997, de 10 de febrero).

Sentado, pues, que la interpretación sostenida por la Mesa de la Cámara es razonable y no contraria a la naturaleza de la representación y a la igualdad entre representantes, la cuestión que plantea el demandante de amparo está íntimamente relacionada con el ámbito de lo estrictamente parlamentario, en el que, al menos en vía de principio, la intervención jurisdiccional ha de reducirse al mínimo imprescindible, de suerte que, atendidas las circunstancias del caso (la razonabilidad de la interpretación de las previsiones reglamentarias y que ésta no contraría la naturaleza de la representación, ni la igualdad entre representantes, así como que no imposibilita al recurrente en amparo el ejercicio de la facultad que quiso ejercer) resultaría claramente excesivo un pronunciamiento de este Tribunal contrario al criterio del órgano rector de la Cámara (ATC 42/1997, de 10 de febrero).

En este sentido conviene recordar que, para existir, una lesión de derechos fundamentales ha de ser, en todo caso, una lesión efectiva desde un punto de vista material, incluso en aquellos supuestos, como acontece en el que ahora nos ocupa, en los que se invoca una lesión de un derecho sustantivo por parte de los poderes públicos. En particular, con referencia a los derechos reconocidos en el art. 23.2 CE, este Tribunal tiene declarado que, si bien pueden conocerse mediante el recurso de amparo lesiones de derechos fundamentales que tengan su origen en las actuaciones de los órganos de gobierno de las Cámaras parlamentarias, tales violaciones no vienen determinadas por una posible conculcación de las normas reglamentarias, sino por razones sustantivas de carácter material que imposibiliten el ejercicio de una facultad propia del cargo (STC 81/1991, de 22 de abril, FJ 3).

8. Finalmente el recurrente en amparo en apoyo de su pretensión hace referencia, como supuesto excepcional frente a la práctica parlamentaria seguida en la Junta General, a la solicitud dirigida en noviembre de 1990 por la Consejera de Industria, Comercio y Turismo al Presidente de la Junta General para comparecer a petición propia ante la Comisión de Investigación sobre

seguridad minera, pues de la referida solicitud conoció la Mesa de la Cámara, que acordó su admisión a trámite.

Para desestimar con base en esta argumentación una posible quiebra del principio de igualdad en el ejercicio de las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) basta con reparar, prescindiendo de cualquier otro tipo de consideraciones sobre la identidad entre el supuesto ahora considerado y el aportado como término de comparación a efectos de realizar un juicio de igualdad, que aquella solicitud de comparecencia que se ofrece como término de comparación tuvo lugar bajo la vigencia del anterior Reglamento de la Junta General, de 26 de abril de 1985, en el que no se contenían las mismas previsiones que recoge el actual Reglamento en relación con las propuestas de comparecencia ante las Comisiones de Investigación, además del origen extraparlamentario de la propuesta o solicitud de comparecencia en aquel caso.

Por todo lo expuesto, la Sección

A C U E R D A

La inadmisión de la demanda de amparo, por carecer manifiestamente de contenido constitucional [art. 50.1 c) LOTC], y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a dos de junio de dos mil tres.