

STC 89/2005 de 18 de abril, recaída en el recurso de amparo 2601/01.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2601-2001, promovido por don Jesús C. S.-C., portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, representado por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque y asistido por la Abogada doña Soledad Mestre García, contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 7 de febrero de 2001, que desestima la reconsideración solicitada por el ahora recurrente en amparo, manteniendo el adoptado el día 12 de diciembre de 2000, en relación con la solicitud del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados de comparecencia del Fiscal especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas ante la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas. Ha sido parte el Congreso de los Diputados, representado por el Letrado de las Cortes Generales don Fernando Sainz Moreno. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1 Por escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el 7 de mayo de 2001 el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, actuando en nombre y representación de don Jesús C. S.-C., portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, interpuso recurso de amparo contra los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados citados en el encabezamiento.

2 Los hechos en los que se basa la demanda de amparo son los siguientes:

a) El 7 de noviembre de 2000 el ahora recurrente en amparo, en su calidad de portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, solicitó la comparecencia del Fiscal especial para la

prevención y represión del tráfico ilegal de drogas ante la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas.

b) La Mesa del Congreso, en su reunión del día 28 de noviembre de 2000, solicitó del Grupo Parlamentario Socialista la reformulación del objeto de la comparecencia, como así se hizo mediante nuevo escrito de 5 de diciembre de 2000.

c) Por Acuerdo de 12 de diciembre de 2000, la Mesa inadmitió la solicitud «dado que el objeto de la misma en los términos en que se encuentra redactado podría exceder del ámbito de competencias de la autoridad cuya comparecencia se pretende».

d) El Grupo Parlamentario Socialista solicitó mediante escrito de 18 de diciembre de 2000, haciendo uso de la posibilidad prevista en el art. 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, la reconsideración del Acuerdo. Esta fue desestimada en el Acuerdo de 7 de febrero de 2001, ahora impugnado, porque «pese a la matización incluida en la citada reformulación, el objeto de la solicitud de comparecencia sigue siendo el que por la Fiscalía se valoren actuaciones y medidas que adoptan otros sujetos, y que, por tanto, su adopción es ajena a las competencias de la referida Fiscalía».

3 En la demanda de amparo alega el recurrente que se ha vulnerado el *ius in officium* integrado en el derecho fundamental del art. 23.2 CE. Concretamente, se achaca a la Mesa del Congreso el haber adoptado una serie de resoluciones restrictivas de la facultad de iniciativa de los grupos parlamentarios. En especial, se le reprocha el haberse convertido en órgano fiscalizador de la idoneidad jurídica de las iniciativas.

Para el demandante de amparo, la Mesa no sólo se ha apartado de las prácticas habituales seguidas en la materia en aras de la efectividad del derecho fundamental cuya vulneración se denuncia sino que, además, para hacerlo ha invadido una esfera competencial de la propia Comisión, según resulta de lo dispuesto en el art. 44.3.

4 La Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó, por providencia de 14 de octubre de 2002, la admisión a trámite del recurso de amparo y, de conformidad con el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Excm. Sra. Presidenta del Congreso de los Diputados para que en el plazo de diez días remitiera testimonio el expediente 212-000300 en que se dictaron los Acuerdos de la Mesa del Congreso ahora recurridos.

5 El 24 de octubre de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal testimonio del Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados 22 de octubre de 2002 por el que se disponía dar traslado al Tribunal Constitucional de la fotocopia adverbada del expediente solicitado, y personarse en el procedimiento, correspondiendo la representación y defensa de la Cámara al

Letrado de las Cortes Generales Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Cámara, don Fernando Sainz Moreno, con quien se entenderán las sucesivas diligencias y trámites.

6 Por diligencia de ordenación de 30 de octubre de 2002 se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por el Congreso de los Diputados, y por personado al Letrado de las Cortes Generales don Fernando Sainz Moreno. Asimismo, y a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, la Sala acordó dar vista de las actuaciones por un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniesen.

7 El 3 de diciembre tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal. En el mismo, tras examinar los perfiles jurisprudenciales de la garantía dispensada por el art. 23.CE, y su extensión al desempeño de las funciones que le son inherentes al cargo público, el Fiscal entra en el caso controvertido, y comienza por repasar las normas referentes a la llamada Fiscalía antidroga, obteniendo como conclusión que es a la misma a la que corresponde intervenir en el delito de tráfico ilegal de drogas y en el de blanqueo de capitales relacionado con dicho tráfico. En su opinión la solicitud del Grupo Socialista para que compareciera ante la Comisión mixta para el estudio de la droga el Fiscal especial de la citada Fiscalía, a fin de informar de las medidas destinadas a combatir el incremento del narcotráfico, no se aparta, desde los parámetros exigidos para rechazar *a limine* una solicitud de comparencia, de la finalidad de la norma (art. 44.3), que pretende la presencia de autoridades o funcionarios «competentes por razón de la materia objeto del debate». Concluye razonando que los Acuerdos de la Mesa del Congreso no resultan justificados, carecen de motivación, y lesionan el derecho de los demandantes que protege el art. 23.2 CE, pues afectan al ejercicio de las funciones de Diputado, impidiéndoles a los parlamentarios socialistas desempeñar sus funciones de conformidad con lo que la Ley disponga. Por todo ello considera que procede otorgar el amparo solicitado.

8 El Letrado de las Cortes Generales, en nombre y representación del Congreso de los Diputados, presentó sus alegaciones ante el Juzgado de guardia el 4 de diciembre de 2002, teniendo entrada las mismas en el Registro de este Tribunal el día 9 de ese mes y año. En ellas sostiene que si admitimos, como hace la jurisprudencia constitucional, que la función calificadora de la Mesa de la Cámara no se limita al mero examen de la viabilidad formal de las iniciativas, sino que se extiende al examen de la constitucionalidad material o competencial, es correcto el Acuerdo de la Cámara impugnado, al entender que la petición de comparencia del Fiscal especial no es viable a la vista de lo dispuesto en las normas que regulan el Estatuto orgánico de ese Fiscal. Tras un estudio a fondo de la doctrina sentada en la STC 177/2002, de 14 de octubre, se razona que la Mesa efectuó

un análisis consistente en verificar la constitucionalidad de la petición de comparecencia del Fiscal especial, un juicio liminar de esa petición que fue suficiente para concluir que la misma no era admisible a trámite, porque era incompatible con lo establecido en el art. 124.2 CE, y las normas que regulan el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal dictadas en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 124.3 CE. La comparecencia supondría para la Mesa la ruptura de los principios de «unidad de actuación» y «dependencia jerárquica» previstos en el art. 124.2 CE y, por ello, decidió inadmitirla a trámite. Concluye sus alegaciones suplicando a la Sala que en su día se dicte Sentencia por la que se desestime el recurso de amparo interpuesto.

9 El escrito de alegaciones del demandante de amparo fue presentado en el Juzgado de guardia el 2 de diciembre de 2002 y tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 4 de ese mes y año. En el mismo se reiteran, en primer lugar, las contenidas en la demanda de amparo, y se afirma que la Mesa del Congreso, en los Acuerdos impugnados, ha violado los derechos fundamentales, infringiendo una inconstitucional discriminación por razones ideológicas a los cargos públicos representativos que integran el Grupo Parlamentario Socialista, con lesión del art. 23.2 CE. La decisión de inadmitir una comparecencia no es una decisión política desprovista de limitaciones jurídicas encaminadas a garantizar el derecho de los parlamentarios a ejercer sus funciones en beneficio de una opinión pública libre, y del derecho de sus representados a ser informados. Los precedentes parlamentarios demuestran que la Mesa ha admitido en ésta, y en otras legislaturas, solicitudes muy genéricas de comparecencia. El juicio de competencia «pleno» realizado en el caso que nos ocupa realmente encubre una discriminación por razones ideológicas en la aplicación del Reglamento por la Mesa. Termina solicitando se dicte Sentencia conforme al suplico del recurso de amparo presentado. Mediante otrosí dice que considera que conviene a su derecho que el Congreso de los Diputados complete la documentación aportada, adjuntando la nota elaborada por la Secretaría General del Congreso aludida en los folios 22 y 42 del expediente por él remitido.

10 Por providencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, de 22 de enero de 2003, se tuvieron por recibidos los precedentes escritos y, vista la petición de la representación procesal del demandante de amparo de que se completara el expediente remitido, se acordó dirigir atenta comunicación a la Presidenta del Congreso de los Diputados para que en el plazo de diez días remitiera testimonio de la nota elaborada por la Secretaría General de dicha Cámara a la que se hace referencia en el expediente enviado en su día al Tribunal Constitucional.

11 El 4 de febrero de 2003 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal escrito del Letrado de las Cortes Generales, en nombre del Congreso de los Diputados, al que se adjunta testimonio de la nota solicitada en la providencia a la que se ha hecho referencia.

12 El 6 de febrero de 2003 se presentó en el Registro del Tribunal testimonio del Acuerdo adoptado por la Mesa del Congreso de los Diputados el 4 de febrero, en el sentido de comunicar al Presidente del Tribunal Constitucional que el ya citado testimonio había sido remitido al mismo a través del Letrado de las Cortes Generales Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Cámara.

13 Por diligencia de ordenación de 12 de febrero de 2003 de la Sala Primera del Tribunal se tuvo por presentado el testimonio interesado y se dio traslado del mismo al Ministerio Fiscal, y demás partes personadas, para que en el plazo común de diez días completaran, si lo estimaban oportuno, las alegaciones en su día formuladas.

14 El 26 de febrero de 2003 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el escrito de nuevas alegaciones presentadas por el demandante de amparo. En las mismas aduce que del examen de la nota solicitada puede deducirse que la Mesa del Congreso de los Diputados ha mantenido desde la II a la VI legislatura como criterio pacífico la admisión a trámite de solicitudes de comparecencia de los Fiscales especiales. Solamente a partir de la VI legislatura la Mesa, por acuerdo de la mayoría de sus miembros, ha roto los precedentes parlamentarios existentes. Respecto a las conclusiones de aquel documento se afirma que las comparecencias de los Fiscales especiales en sesiones informativas ante la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas no pueden conculcar en modo alguno los principios de unidad de actuación y jerarquía propios del Ministerio Fiscal. En las solicitudes de comparecencia presentadas no se requiere a los Fiscales especiales información sobre asuntos concretos o procedimientos en tramitación sino una información de carácter general que permita a los miembros de la Comisión sugerir las medidas legislativas o de otro tipo que entiendan necesarias para facilitar el trabajo encomendado a las referidas Fiscalías especiales. Concluye suplicando que se proceda a dictar Sentencia conforme al suplico del recurso de amparo presentado.

15 El Ministerio Fiscal presentó sus nuevas alegaciones el 26 de febrero de 2003. En las mismas, centrándose la cuestión en determinar si la autoridad cuya presencia se solicita es competente *prima facie* para informar ante la correspondiente Comisión, por existir un enlace mínimo entre sus funciones y el objeto debatido (esto es, si es competente por razón de la materia, según indica el art. 44.3), y no, por el contrario, por la posible afectación de la solicitud a los

principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica del Ministerio Fiscal, procede a mantener las alegaciones ya formuladas, en sus mismos términos, dado que es claro el enlace competencial entre el Fiscal especial antidroga, la pregunta que se le formula y la Comisión ante la cual se pide su comparecencia.

16 Por providencia de 31 de marzo de 2005 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 de abril del mismo año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1 Se impugnan en este proceso constitucional los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 12 de diciembre y 7 de febrero de 2001, por los que se inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia del Fiscal especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas, ante la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas, interesada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, del que era portavoz el actual recurrente en amparo.

A juicio del solicitante de amparo, los mencionados Acuerdos de la Mesa de la Cámara vulneran el derecho fundamental de los miembros del Grupo Parlamentario Socialista a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las Leyes, proclamado por el art. 23.2 CE, en la medida en que constriñen indebidamente una de las facultades integrantes del *ius in officium* perteneciente al núcleo de su función representativa parlamentaria.

El Ministerio Fiscal se muestra favorable al otorgamiento del amparo, porque la solicitud del grupo socialista para que compareciera ante la Comisión mixta para el estudio de la droga el Fiscal especial de la citada Fiscalía, a fin de informar de las medidas destinadas a combatir el incremento del narcotráfico, no se aparta, desde los parámetros exigidos para rechazar *a limine* una solicitud de comparecencia, de la finalidad de la norma (art. 44.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados), que pretende la presencia de autoridades o funcionarios «competentes por razón de la materia objeto del debate».

El Letrado de las Cortes Generales, que ha comparecido en representación del Congreso de los Diputados, por el contrario, postula la denegación del amparo, ya que si se admite, como hace la jurisprudencia constitucional, que la función calificadora de la Mesa de la Cámara no se limita al mero examen de la viabilidad formal de las iniciativas, sino que se extiende al examen de la constitucionalidad material o competencial, es correcto el Acuerdo de la Cámara impugnado, al entender que la petición de comparecencia del Fiscal especial no es viable a la vista de lo dispuesto en las normas que regulan el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

2 La doctrina constitucional relevante para dilucidar si la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de inadmitir a trámite la iniciativa propuesta ha vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), ha sido sintetizada en las SSTC 177/2002, de 14 de octubre (F. 3), 40/2003, de 27 de febrero (F. 2), y 208/2003, de 1 de diciembre (F. 4), así como en el ATC 181/2003, de 2 de junio (F. 2), síntesis a la que nos atenemos en la presente exposición.

a) En todas estas resoluciones se comienza recordando que, de conformidad con la doctrina constitucional elaborada por este Tribunal (con cita expresa de las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, F. 3; 10/1983, de 21 de febrero, F. 2; 28/1984, de 28 de febrero, F. 2; 32/1985, de 6 de marzo, F. 3; 161/1988, de 20 de septiembre, F. 6), 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. Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando la petición de amparo se formula por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto «resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, F. 6; 181/1989, de 3 de noviembre, F. 4; 205/1990, de 13 de diciembre, F. 4; 177/2002, de 14 de octubre, F. 3; STC 40/2003, de 27 de febrero, F. 2 a). Igualmente se hace hincapié en la directa conexión que este Tribunal ha establecido 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, según hemos declarado también en la STC 107/2001, de 23 de abril, F. 3» (STC 177/2002, de 14 de octubre, F. 3), 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, F. 2; 107/2001, de 23 de abril, F. 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, F. 2; 177/2002, de 14 de octubre, F. 3]» [STC 208/2003, de 1 de diciembre, F. 4 a) y ATC 181/2003, de 2 de junio, F. 2 a); en el mismo sentido, posteriormente, los FF. 2 de las SSTC 226/2004 y 227/2004, de 29 de noviembre].

b) Ahora bien, lo expuesto no debe hacer perder de vista que el derecho que nos ocupa es un derecho de configuración legal, configuración que efectúan 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, F. 7; 38/1999, de 22 de marzo, F. 2; 27/2000, de 31 de enero, F. 4; 107/2001, de 23 de abril, F. 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, F. 2; 177/2002, de 14 de octubre, F. 3; 40/2003, de 27 de febrero, F. 2 a); y 208/2003, de 1 de diciembre, F. 4 b), y ATC 181/2003, de 2 de junio, F. 2 a); en el mismo sentido FF. 2 de las SSTC 226/20040 y 227/2004, de 29 de noviembre].

Sin embargo, como hemos reiterado en el fundamento jurídico 2 b) de la STC 208/2003, de 1 de diciembre, no cualquier acto que infrinja la legalidad del *ius in officium* lesiona el 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 del 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). En este sentido, además de las resoluciones que tomamos como guía en la presente exposición de la doctrina constitucional en la materia, interesa mencionar las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, F. 2; 107/2001, de 23 de abril, F. 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, F. 2; y el ATC 118/1999, de 10 de mayo.

c) Por lo que se refiere a la incidencia en el *ius in officium* del cargo parlamentario de las decisiones adoptadas por las Mesas de las Cámaras en ejercicio de su potestad de calificación y de admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidas, este Tribunal ha declarado, en lo que ahora estrictamente interesa, que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control del Ejecutivo, 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. Y ello porque 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 propia Cámara, 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.

Por tal razón 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. Ello no impide necesariamente que el Reglamento parlamentario extienda el examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales. En efecto, como dijimos en la STC 38/1999, de 22 de marzo, F. 3 b), «el Reglamento parlamentario, no obstante lo dicho, puede permitir, o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan justamente limitados por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente, como es el caso de la calificación en ciertos Derechos autonómicos de lo que han de considerarse mociones o interpelaciones, o el de la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imposición del art. 87.3 CE (SSTC 95/1994, 41/1995 y 124/1995; ATC 304/1996)». Posteriormente se han pronunciado en el mismo sentido las SSTC 107/2001, de 23 de abril, F. 3 b); 203/2001, de 15 de octubre, F. 3; 177/2002, de 14 de octubre, F. 3; 40/2003, de 27 de febrero, F. 2 b); y 208/2003, de 1 de diciembre, F. 4 c).

d) 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, F. 3; que reitera, STC 177/2002, de 14 de octubre, F. 3)» [STC 208/2003, de 1 de diciembre, F. 4 d), y ATC 181/2003, de 2 de junio, F. 2 b)].

3 Como hemos recordado en el fundamento jurídico 5 de la STC 208/2003, de 1 de diciembre, el art. 44.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados prevé que las Comisiones puedan recabar «por conducto del Presidente del Congreso» la presencia «de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la

Comisión». Pues bien, en relación con ello dijimos en la STC 177/2002, de 14 de octubre, F. 5, lo siguiente: «Aunque, ciertamente, la facultad de recabar la comparecencia en las comisiones de autoridades, funcionarios públicos y otras personas se atribuye directamente a éstas, parece existir una práctica parlamentaria, no discutida por ninguna de las partes, en virtud de la cual son los propios grupos parlamentarios, a través de su portavoz, quienes formulan a la Mesa [de la Cámara] las propuestas de comparecencia, decidiendo esta última la admisión o inadmisión a trámite de las mismas, de modo que, en caso afirmativo, es a la propia comisión a quien corresponde decidir si recaba o no finalmente una determinada comparecencia. Por consiguiente, y en virtud de la práctica parlamentaria a la que acabamos de aludir, ninguna duda cabe de que la facultad de proponer las comparecencias a las que hace referencia el art. 44 RCD forma parte del *ius in officium* de los Diputados. Además, en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, dicha facultad ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE».

En esta misma resolución abordamos el análisis del alcance de las funciones de control que la Mesa del Congreso de los Diputados ejerce sobre dichas propuestas de comparecencia, reguladas en los apartados 4 y 5 del art. 31.1 RCD, concluyéndose lo siguiente: «Del tenor de ambos preceptos se desprende con claridad -al igual que hemos afirmado en relación con otros de contenido análogo- que el control que la Mesa ejerce sobre los escritos y documentos presentados es, esencialmente, un "examen de la viabilidad formal" de tales propuestas, que excluye cualquier tipo de juicio de oportunidad (STC 161/1988, de 20 de septiembre, F. 8). Ahora bien, también es claro, como ya conjeturábamos en hipótesis en dicha STC 161/1988 y confirmamos con posterioridad, que un control de esta naturaleza por parte de la Mesa de la Cámara puede asimismo incluir "una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido" (SSTC 205/1990, de 13 de diciembre, F. 6; 225/1992, de 14 de diciembre, F. 4; ATC 155/1993, de 24 de mayo, F. 3; en similar sentido, STC 41/1995, de 13 de febrero, F. 4). Todo ello sin olvidar, volviendo a lo afirmado en la STC 161/1988, de 20 de septiembre, que en la decisión sobre la admisión de dicha clase de peticiones la Mesa no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio de un derecho de los parlamentarios que las formulan y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través,... del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 de la Constitución)» (F. 8).

4 En este proceso constitucional no parece haber necesidad de dilucidar la vía a través de la cual se solicitó la comparecencia del Fiscal especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas, pues resulta inconcuso su encaje en la noción de «autoridades y funcionarios públicos

competentes por razón de la materia objeto del debate» utilizada en el art. 44.3 RCD. Sí se han planteado dudas, y es ésta la base de la argumentación del defensor de los actos recurridos, sobre la competencia por razón de la materia de dicho Fiscal. A este problema nos referiremos más adelante. Sentado esto, interesa advertir que el cometido que nos corresponde se circunscribe exclusivamente a analizar si los acuerdos de la Mesa del Congreso impugnados efectuaron -en el ejercicio de la potestad de calificación y tramitación de los escritos y documentos de índole parlamentaria que le confiere el art. 31.1, apartados 4 y 5, RCD- una interpretación del art. 44.3 RCD conforme al tenor y finalidad de dicho precepto, para descartar, en el caso de que así fuera, cualquier vulneración del art. 23.2 CE en perjuicio de los parlamentarios recurrentes en amparo.

Al respecto hay que comenzar reiterando una vez más, como ya indicamos en las precitadas SSTC 177/2002, de 14 de octubre, F. 7, y 208/2003, de 1 de diciembre, F. 6, que «la potestad que a las Comisiones del Congreso de los Diputados confiere el art. 44 RCD para recabar, por conducto del Presidente del Congreso, la información y documentación procedente del Gobierno y de las Administraciones públicas (apartado 1) y, en general, las presencias y comparencias previstas en los siguientes apartados del precepto (2, 3 y 4), constituye una manifestación de la función de control del Gobierno que, a las Cortes Generales de manera general, y al Congreso de los Diputados en particular, atribuyen, respectivamente, los arts. 66.2 y 108 CE». Dijimos asimismo en dichas Sentencias lo siguiente: «Por lo que a las presencias o comparencias ante las comisiones se refiere, esa función de control del Gobierno resulta evidente cuando se solicita la presencia de sus miembros para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos departamentos (art. 44.2 RCD), lo cual se encuentra expresamente previsto en el art. 110.1 CE. Pero es también esa misma función de control la que las comisiones ejercitan cuando se trata del resto de las presencias o comparencias que pueden solicitar, en virtud del referido artículo, de autoridades o funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate (art. 44.3 RCD) -cuyo fundamento se encuentra en el art. 109 CE- y, en general, de otras personas competentes en la materia (art. 44.4 RCD). Así pues, para el ejercicio del control del Gobierno por parte de las comisiones, el art. 44 RCD prevé la presencia o comparencia de varios tipos de personas, si bien diferenciando muy nítidamente la condición o calidad en la que comparecen: en cuanto que miembros del Gobierno en sentido estricto, en cuanto que autoridades y funcionarios públicos, y, finalmente, en cuanto que particulares con capacidad, por razón de su competencia en la materia, de informar o asesorar a la comisión; todo ello con independencia de la obligatoriedad que haya en cada caso de comparecer, cuestión ésta no suscitada en ningún momento por los recurrentes en amparo» (STC 177/2002, de 14 de octubre, F. 7).

5. Sentadas estas premisas, procede examinar las razones aducidas para inadmitir la iniciativa parlamentaria que está en el origen del recurso de amparo.

En el primero de los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados, adoptado el 28 de noviembre de 2000, se decidió «solicitar del Grupo Parlamentario autor de la iniciativa la reformulación del objeto de la comparecencia, dado que, en los términos en que se encuentra redactado, podría exceder del ámbito de competencias de la autoridad cuya comparecencia se pretende». A su vez, en el posterior Acuerdo de 12 de diciembre de 2000 se decidió «inadmitir a trámite la iniciativa reformulada, dado que el objeto de la misma, en los términos en que se encuentra redactado, podría exceder del ámbito de competencias de la autoridad cuya comparecencia se pretende». Finalmente, en el Acuerdo de la Mesa de 7 de febrero de 2001, tras considerar que, pese a la matización incluida en la reformulación de la iniciativa de referencia, «el objeto de la solicitud de comparecencia sigue siendo el que por la referida Fiscalía se valoren actuaciones y medidas que adoptan otros sujetos, y que, por tanto, su adopción es ajena a las competencias de la referida Fiscalía» y que «los precedentes relativos a anteriores comparencias de dicho Fiscal Especial han tenido siempre por objeto el informar sobre materias de su ámbito competencial», se decidió «desestimar la solicitud de reconsideración examinada».

Nos corresponde enjuiciar si los Acuerdos de la Mesa de la Cámara satisfacen el «deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, F. 2; 107/2001, de 23 de abril, F. 7; 203/2001, de 15 de octubre, F. 3; 277/2002, de 14 de octubre, F. 5; y ATC 188/1999, de 10 de mayo, F. 5)» (STC 40/2003, de 27 de febrero, F. 6). Conforme a esta doctrina el canon de nuestro enjuiciamiento consiste en comprobar que dichos Acuerdos incorporan una motivación expresa, suficiente y adecuada, en aplicación de las normas a las que está sujeta en el mero ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria (art. 31.1, números 4 y 5, RCD).

Contemplados los Acuerdos desde esta perspectiva, hemos de convenir en que los mismos contienen una motivación expresa. Cuestión distinta es que dicha motivación pueda reputarse, además, suficiente y adecuada para la preservación del derecho fundamental que nos ocupa.

6 A este propósito hay que comenzar advirtiendo que la referencia a los precedentes parlamentarios, efectuada en el Acuerdo la Mesa de la Cámara de 7 de febrero de 2001, carece de toda virtualidad a los efectos que ahora nos interesan. En primer lugar, porque dichos precedentes, en cuanto especie del género «usos parlamentarios», tienen su límite, al igual que las normas o resoluciones dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, en el Reglamento mismo, «de modo que la práctica parlamentaria efectivamente instaurada en el seno de la Cámara no puede resultar -ni tampoco ser interpretada- de manera tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus

funciones constitucionalmente garantizadas, entre las que se encuentran, como hemos reiterado ya, el control del Gobierno» (STC 177/2002, de 14 de octubre, F. 7). En segundo lugar, porque en el presente caso no puede entenderse acreditada la existencia misma de esta práctica consolidada, toda vez que, habiendo discrepado las partes personadas en este proceso constitucional sobre el sentido o alcance concretos de tales precedentes parlamentarios, no se ha intentado probar adecuadamente ese significado o sentido. Al respecto hay que indicar que no puede considerarse medio adecuado de probanza la aportación de un listado informático de las diversas iniciativas similares que se han presentado en el curso de las diferentes legislaturas, pues en ese listado no figura la motivación específica de las diversas inadmisiones liminares que han tenido lugar. Al igual que hicimos en las SSTC 177/2002, de 14 de octubre, F. 8, y 208/2003, de 1 de diciembre, F. 8, hemos de insistir en la falta de acreditación de tales precedentes por las partes en el proceso, significadamente por aquéllos «a quienes especialmente correspondía hacerlo, precisamente por justificar en la correcta aplicación de la misma la conformidad a Derecho de la decisión de la Mesa», que reconocen, como se hace en el escrito de alegaciones del Letrado de las Cortes, representante legal del Congreso de los Diputados, que «no existe un uso parlamentario consolidado», puesto que «la Mesa de la Cámara admitió en ocasiones la comparecencia de este Fiscal y, en otras, por el contrario, no se celebraron». En síntesis, como allí dijimos, los «precedentes no son determinantes», lo que además confirma la Nota elaborada por la Secretaría General del Congreso incorporada a los autos de este recurso de amparo. Por consiguiente, no cabe tomar en consideración los dichos precedentes en nuestro análisis de la adecuación al *ius in officium* garantizado por el art. 23.2 CE de las decisiones de la Mesa del Congreso de los Diputados impugnadas.

7 Todo ello nos lleva a concluir que la Mesa de la Cámara no ejerció sus funciones dentro de los límites que enmarcan su potestad de calificación y tramitación de escritos, a los que nos hemos referido en el fundamento jurídico 3 de esta resolución. Es decir, no llevó a cabo simplemente un «examen de viabilidad formal» de la iniciativa, de acuerdo con los apartados 4 y 5 del art. 31.1 RCD o, más allá de este examen de la viabilidad formal, no procedió exclusivamente a «una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido».

En efecto, la decisión de inadmitir la solicitud de comparecencia no se fundamenta, en ninguno de los dos acuerdos de la Mesa de la Cámara, en su inviabilidad formal o en la inidoneidad o improcedencia del procedimiento parlamentario elegido, sino en la ausencia de competencias de la Fiscalía antidroga para valorar actuaciones y medidas que adoptan otros sujetos.

Sin embargo, estos argumentos no pueden ser aceptados cuando del examen liminar de la iniciativa se trata. Como hemos tenido ocasión de declarar en tres supuestos que presentan ciertas similitudes con el actual (SSTC 203/2001, de 15 de octubre, F. 5, en relación con una solicitud de remisión de

información por parte de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria; 40/2003, de 27 de febrero, F. 7, con respecto a una proposición no de Ley para que el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas informase a la Cámara autonómica, y 208/2003, de 1 de diciembre, F. 9, en relación a la solicitud de comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial), denegar la admisión a trámite de la iniciativa con base en la posibilidad de que la solicitud de información no encontrase cobertura en las funciones atribuidas a la Fiscalía especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas es de todo punto inadecuado para impedir el ejercicio del derecho constitucional de los parlamentarios. La iniciativa entrañaba una mera propuesta a la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas, en cuya mano estaba aceptarla o no, por lo que carecía de efectos jurídicos vinculantes en caso de ser aprobada en sus propios y lacónicos términos y, además, parafraseando lo ya expuesto en la STC 40/2003, de 27 de febrero, F. 7 *in fine*, «no le corresponde a la Mesa de la Cámara en el trámite de calificación y admisión a trámite la tarea de ponderar y valorar el ámbito legal de actuación» de la Fiscalía especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas, sustituyendo el criterio del Fiscal General, que ostenta la representación de este órgano. Dicha tarea corresponde a la Comisión misma, sobre todo en los casos en los que existen dudas como en el presente, que no se despejan por la motivación de los Acuerdos. Por otra parte, como sabemos, la opinión del representante del Ministerio Fiscal en este supuesto ha sido la de que dicha Fiscalía especial era plenamente competente para informar ante la Comisión a la que se pretendía convocar.

Como hemos razonado extensamente en ese mismo lugar, nos hallamos también ahora en un caso en el que «la Mesa de la Cámara en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite... se ha excedido de las facultades y atribuciones que le confiere el Reglamento de la Cámara, de conformidad con las cuales debía de haberse limitado a verificar la regularidad de la iniciativa parlamentaria en los estrictos términos que establece el propio Reglamento... [porque]... las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario... estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde».

Consecuentemente, la motivación de los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 12 de diciembre de 2000 y 7 de febrero de 2001 no puede reputarse suficiente y adecuada para garantizar la efectividad del *ius in officium* de los parlamentarios incluido en el art. 23.2 CE .

8 La anterior conclusión conduce necesariamente al otorgamiento del amparo, si bien es necesario precisar el alcance de nuestro fallo. Al dictarse éste nos encontramos, en efecto, con que la solicitud de comparecencia tuvo lugar en una legislatura ya finalizada, al haberse disuelto las

Cortes Generales y convocado elecciones generales para el 14 de marzo de 2004. Por ello, al igual que hemos hecho y explicado en las SSTC 107/2001, de 23 de abril, F. 10, 203/2001, de 15 de octubre, F. 6, y 177/2002, de 14 de octubre, F. 11, respecto a supuestos similares, no cabe adoptar en el fallo de nuestra Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado por la Mesa del Congreso de los Diputados, de suerte que la pretensión del grupo parlamentario demandante de amparo ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho *ex art. 23.2 CE* y la nulidad de los Acuerdos que impidieron su ejercicio.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Jesús C. S.-C. y, en su virtud:

1º Declarar que se ha vulnerado el derecho de los parlamentarios integrantes del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados a ejercer sus cargos públicos en los términos que dimanaban del art. 23.2 CE.

2º Anular los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 12 de diciembre de 2000 y 7 de febrero de 2001, por los que se inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia ante la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas del Fiscal especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas, formulada por dicho grupo parlamentario.

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

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