

STC 90/2005 de 18 de abril, recaída en el recurso de amparo 2603/01.

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. 2603-2001, 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 solicitud de reconsideración presentada 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 anticorrupción 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 anticorrupción ante la comisión mixta para el estudio del problema de las drogas, para informar sobre las medidas necesarias contra el blanqueo de capitales.

b) La Mesa del Congreso 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. Ésta 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 del Reglamento del Congreso de los Diputados: RCD.

Finalmente, se destaca que las razones ofrecidas por la Mesa para rechazar la comparecencia no se corresponden con la doctrina constitucional en la materia.

4 La Sección Primera del Tribunal Constitucional acordó por providencia de 21 de septiembre de 2001, de conformidad con el art. 50.3 LOTC, conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y al solicitante de amparo, para que dentro de dicho término alegasen lo que estimaran pertinente en relación con la posible existencia del motivo de inadmisión consistente en carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional conforme al art. 50.1 c) LOTC.

5 El 5 de octubre de 2001 tuvieron entrada en el Registro del Tribunal las alegaciones del demandante de amparo. En las mismas 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. Por todo ello la demanda no carece manifiestamente de contenido constitucional, sino que, por el contrario, afecta al ejercicio de las funciones parlamentarias de control e información, y al contenido esencial del mandato parlamentario protegido en amparo, y, en consecuencia, debe ser admitida a trámite sin perjuicio de lo que el Tribunal Constitucional resuelva por Sentencia. Por otro lado, el Tribunal debería contemplar que, en el presente recurso, son los representantes de la soberanía popular los que consideran que su propia Cámara ha vulnerado sus derechos fundamentales, y que, en consecuencia, los hoy recurrentes en amparo deben considerarse sujetos privilegiados con respecto al recurrente ordinario a efectos de la admisión a trámite. Termina suplicando que se admita a trámite el recurso de amparo y, tras los trámites oportunos, se dicte Sentencia en la que declare el Tribunal la nulidad de los Acuerdos de la Mesa impugnados.

6 El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones el 11 de octubre de 2001. En las mismas, tras extenderse sobre la doctrina constitucional referente al art. 23.2 CE y la regulación legal de las Fiscalías especiales antidroga y anticorrupción, concluye que el Acuerdo de la Mesa del Congreso inadmitiendo la solicitud para que compareciera ante la Comisión mixta de la droga el Fiscal especial anticorrupción resulta completamente justificado y acorde con la Ley y suficientemente motivado, puesto que se pretendió que quien no es competente para conocer una materia informe sobre ella, por lo que, para esta parte, procede no admitir a trámite la demanda de amparo.

7 Por providencia de 14 de octubre de 2002, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en 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 del expediente 212/000299 en el que se dictaron los Acuerdos ya citados.

8 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.

9 Por Diligencia de Ordenación de 4 de noviembre 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.

10 El 3 de diciembre tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal. Tras repasar la doctrina constitucional sobre el art. 23.2 CE y el régimen legal de las Fiscalías especiales antidroga y anticorrupción, esta parte afirma que la solicitud del Grupo Socialista para que compareciera ante la Comisión mixta para el estudio de la droga el Fiscal especial anticorrupción, con objeto de informar sobre las medidas necesarias en relación con el blanqueo de capitales, adolece en sí misma de una patente irregularidad legal dado que, así formulada, se aparta de la finalidad de la norma que pretende la presencia de autoridades o funcionarios «competentes por razón de la materia objeto del debate» (art. 44.3 RCD) lo que evidentemente no podía cumplirse en el Fiscal especial anticorrupción cuya competencia es ajena al delito de blanqueo de capitales y, en concreto, a ese delito cuando está relacionado con el tráfico ilegal de drogas. Por todo ello, la inadmisión a limine por la Mesa de la solicitud citada está perfectamente motivada, pues se trata de una pretensión manifiestamente inviable y, consecuentemente, el Ministerio Fiscal considera que debe desestimarse la demanda de amparo.

11 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 General de este Tribunal el 9 de diciembre. 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 comparecencia 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 la misma no era admisible a trámite, porque era incompatible con lo dispuesto 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.

12 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 4 de diciembre. En él se reiteran las contenidas en la demanda de amparo y en el escrito formulado en el trámite de admisión al que ya nos hemos referido. 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 el expediente adjuntando la nota elaborada por la Secretaría General del Congreso aludida en los folios 22 y 42 del expediente por él remitido.

13 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 complete 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 por el Congreso de los Diputados al Tribunal Constitucional.

14 El 4 de febrero de 2003 tuvo entrada en el Registro 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.

15 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.

16 Por Diligencia de Ordenación de 10 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.

17 El 26 de febrero de 2003 tuvo entrada en el Registro 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 se proceda a dictar Sentencia conforme al suplico del recurso de amparo presentado.

18 El Ministerio Fiscal presentó sus nuevas alegaciones el 26 de febrero de 2003. Tras examinar los nuevos documentos presentados, afirma que la falta de competencia del Fiscal especial anticorrupción para informar ante la Comisión mixta para el estudio de la droga sobre el blanqueo de capitales es notoria y evidente, por lo que la solicitud en ese sentido puede y debe ser inadmitida a limine por la Mesa del Congreso. No se opone a esto ninguno de los precedentes recogidos en las actuaciones, pues no lo hay de admisión de la comparecencia de dicho Fiscal en materias ajenas a su competencia y que corresponden a las funciones propias de la Fiscalía especial antidroga. Concluye reiterando su solicitud de que se desestime el recurso de amparo presentado.

19 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 de 2000 y 7 de febrero de 2001, por los que se inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia del Fiscal especial anticorrupción, 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 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 contrario 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 anticorrupción, con objeto de informar sobre las medidas necesarias en relación con el blanqueo de capitales, adolece en sí misma de una patente irregularidad legal, dado que se aparta de la finalidad de la norma que pretende la presencia de autoridades o funcionarios «competentes por razón de la materia objeto del debate» (art. 44.3 RCD), lo que evidentemente no podía cumplirse en el caso del Fiscal especial anticorrupción, cuya competencia es ajena al delito de blanqueo de capitales y, en concreto, a ese delito cuando está relacionado con el tráfico ilegal de drogas.

El Letrado de las Cortes Generales, que ha comparecido en representación del Congreso de los Diputados, postula también 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 de ese 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. 23.2 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 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, 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 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 efectuarían 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]» [SSTC 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 y 227/2004, de 29 de noviembre].

Sin embargo, como hemos reiterado en el F. 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 F. 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, 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 es necesario dilucidar la vía a través de la cual se solicitó la comparecencia del Fiscal especial anticorrupción, pues resulta inconcuso su encaje en la noción de «autoridades y funcionarios» utilizada en el art. 44.3 RCD. Más dudas pudiera plantear, o al menos se las plantea al Ministerio Fiscal, como ha quedado expuesto, su condición de «competente por razón de la materia objeto del debate». 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 la precitada STC 177/2002, de 14 de octubre, F. 7, 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 comparecencias 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 dicha Sentencia lo siguiente: «Por lo que a las presencias o comparecencias 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 comparecencias 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 comparecencia 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 comparecencias 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».

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 sí 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 a trámite una petición de comparecencia después de haber reconsiderado su negativa anterior... pero... en otras dos ocasiones inadmitió comparecencias similares». En síntesis, como allí dijimos, los «usos parlamentarios... no están consolidados e incluyen precedentes contradictorios» 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 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 Especial anticorrupción 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 anticorrupción 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 anticorrupción, sustituyendo el criterio del Fiscal General, que ostenta la representación de este órgano, aunque, por otra parte, como sabemos, la opinión del representante del Ministerio Fiscal en este caso ha sido la de que dicha Fiscalía Especial no era competente para informar ante la Comisión a la que se les pretendía convocar.

A este respecto, conviene que nos detengamos en las implicaciones del hecho indiscutible de que en el art. 44.3 RCD se hable de «presencia de autoridades y funcionarios públicos», condición que no parece correcto negar al Fiscal especial anticorrupción, pero «competentes por razón de la materia objeto de debate», expresión ésta que conduce al Ministerio Fiscal, como ya sabemos, a considerar que debe desestimarse el presente recurso de amparo porque dicho Fiscal Especial no

ostenta competencias en las materias que trataba la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas.

De aceptarse la tesis de aquél, la Mesa de la Cámara estaría capacitada para, basándose en el citado inciso, hacer un juicio sobre si procede recabar la presencia de éstas u otras autoridades, según sean competentes o no. Resulta patente que, de acuerdo con todo lo que hemos dicho hasta ahora, tal juicio no entra dentro de las facultades del órgano de gobierno, sino que habrá de ser la Comisión, que recordemos es la que tiene la última palabra sobre si requiere o no la presencia de los miembros del ejecutivo, autoridades, funcionarios públicos, o personas competentes, la que decida si en el debate que en ella se plantea es precisa la comparecencia de ésta u otra personalidad, sin que pueda hurtársele dicha competencia por el expediente de, a la hora de calificar y admitir a trámite un escrito, tomar una decisión que tiene que ver más con el fondo de las discusiones, que se desarrollarán en el órgano de trabajo, que con el ámbito de los requisitos procedimentales en los que, esto es indiscutible, despliega todos sus poderes la Mesa de la Cámara. La tarea de decidir sobre quién debe comparecer o no ante la Comisión corresponde, por tanto, a la Comisión misma, sobre todo en los casos en los que existen dudas como en el presente, que no quedan despejadas por la motivación de los Acuerdos. En este caso, aunque en principio pueda parecer, como sostiene el Fiscal, que el Fiscal especial anticorrupción, carece de competencia sobre los derechos relacionados con el tráfico de drogas, resulta que las posibles conexiones que pudieran darse entre estas operaciones y los atribuidos al conocimiento del Fiscal especial anticorrupción, no permiten descartar aquella conclusión tajante del Ministerio Fiscal y pensar que, en todo caso, puedan plantearse dudas sobre ello.

Como hemos razonado extensamente en el ya citado F. 7 de la STC 40/2003, de 27 de febrero, nos hallamos, también ahora, en un supuesto 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 la drogas del Fiscal especial anticorrupción, 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.-Javier Delgado Barrio.-Roberto García-Calvo y Montiel.-Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.-Manuel Aragón Reyes.-Pablo Pérez Tremps.-Firmado y rubricado.