

AUTO núm. 342/2006, de 4 de octubre, recaído en recurso de amparo 4113/2005, promovido por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados sobre informes en la tramitación del proyecto de Ley de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la guerra civil.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal el 3 de junio de 2005, doña Paloma Ortiz-Cañavate Levenfeld, Procuradora de los Tribunales interpuso recurso de amparo en nombre y representación del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, representado por su portavoz, don Eduardo Zaplana Hernández-Soro.

Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

El 18 de mayo de 2004 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó una proposición no de ley instando el Gobierno a que iniciara un proceso de diálogo con la Generalidad de Cataluña, teniendo también en cuenta la opinión de las instituciones implicadas a fin de resolver el contencioso planteado respecto a los documentos del Archivo de Salamanca que fueron incautados tras la guerra civil.

En diciembre de 2004 el Gobierno remitió al Congreso un informe relativo al cumplimiento de la anterior proposición no de ley, con el informe del Comité de Expertos.

El 15 de abril de 2005 el Gobierno presentó ante el Congreso de los Diputados el “Proyecto de Ley de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la Guerra Civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la memoria Histórica”. Se acompañaba de una Memoria justificativa, una memoria económica y un informe sobre el impacto por razón de género.

El 19 de abril de 2005 la Mesa del Congreso acordó encomendar la aprobación del citado Proyecto de Ley, con competencia legislativa plena, a la Comisión de Cultura.

El 22 de abril de 2005 el Grupo Parlamentario Popular presentó un escrito solicitando a la Mesa que instase al Gobierno para que remitiera a la Cámara los informes preceptivos previos de la Junta Superior de Archivos y del Patronato del Archivo General de la Guerra Civil Española, y solicitando la suspensión de la tramitación del Proyecto de Ley.

El 26 de abril de 2005 la Mesa del Congreso acuerda comunicar al Grupo Parlamentario Popular que no procede recabar del Gobierno los citados informes.

El 4 de mayo de 2005 el Grupo Parlamentario Popular presentó ante la Mesa un escrito de reconsideración en el que insistían en sus argumentos. Básicamente, se sostiene que el control que realiza la Mesa sobre los Proyectos de Ley es esencialmente formal, pero ha de ser especialmente

vigilante de los requisitos formales cuando se trata de iniciativas de carácter legislativo. Los informes reclamados aparecen, según este escrito, como preceptivos en la Orden de 25 de noviembre de 1996, por lo que hace a la Junta Superior de Archivos; en el Real Decreto 426/1999 por lo que hace al Patronato del Archivo y, en general, de la proposición no de ley antes citada.

El 10 de mayo de 2005 la Mesa acuerda desestimar la solicitud de reconsideración en Acuerdo en el que explica que el precepto del Real Decreto 426/1999 de aplicación hay que entender que se refiere tan sólo a las propuestas de salida de fondos del archivo de carácter temporal o puntual, propias de la gestión ordinaria, pero no al ejercicio de la iniciativa legislativa. Por otro lado, la citada Orden de 25 de noviembre de 1996 sólo establece el deber de informar cuando así lo solicite el titular del Departamento correspondiente, por lo que no resulta preceptivo. Respecto a la proposición no de ley, la Mesa niega que tenga ningún efecto jurídicamente vinculante.

2. La demanda de amparo considera lesionado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2CE). En síntesis, el Grupo Parlamentario recurrente argumenta que la iniciativa legislativa del Gobierno es un acto reglado y sometido a la Ley del Gobierno y la Constitución, cuyo art. 88 indica que los proyectos de ley irán acompañados de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. El Real Decreto 426/1999 entre las funciones del Pleno del Patronato del Archivo General de la Guerra Civil establece la de emitir preceptivamente informe sobre cualquier propuesta de salida de fondos del archivo. La Mesa del Congreso realiza una interpretación sesgada de dicha norma que les restringe ilícitamente a los miembros del Grupo Parlamentario Popular su derecho como parlamentarios de acceder al contenido de los informes reclamados.

La Mesa puede extender su examen más allá de la estricta verificación de los requisitos formales, pero aunque así no fuera, el art. 109 del Reglamento del Congreso exige al Gobierno la remisión de los Proyectos de Ley acompañándolos de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. La negativa de la Mesa a reclamar los informes requeridos se fundamenta en una motivación insuficiente y una interpretación forzada del Real Decreto 426/1999, que se refiere a cualquier propuesta de salida de fondos del archivo.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario recurrente solicita que se declare la nulidad de los Acuerdos de la Mesa del Congreso de 26 de abril y 10 de mayo de 2005 a los que se hizo mención anteriormente, declarando la lesión de su derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

3. Por providencia de seis de febrero de 2006 la Sección Segunda de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en el núm. 3 de art. 50 LOTC, conceder a las partes y al Ministerio fiscal el plazo común de diez días para que formularan las alegaciones que estimaran oportunas en

relación con la causa de inadmisión de carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda, recogida en el art. 50.1 c) LOTC.

4. El Fiscal presentó las suyas mediante escrito registrado el 27 de febrero de 2006, en las que considera que concurre la causa de inadmisión aludida. En ellas razona que el presente recurso de amparo se diferencia de casos anteriores en que en esta ocasión la iniciativa legislativa no ha sido paralizada por la Cámara sino que ha continuado su tramitación. Los arts. 108 y 109 del Reglamento de la Cámara no prevén expresamente que la Mesa tenga competencia para la determinación de los documentos que deben acompañar a los Proyectos de Ley, si bien el resto de normas de aplicación disponen que entre ellos deben figurar “los antecedentes necesario para pronunciarse”. A juicio del Ministerio Fiscal, se trata de un concepto jurídico indeterminado cuya especificación corresponde al Gobierno, sin que conste que la Mesa tiene facultades para controlarlos. Aunque las tuviera, los argumentos que en este caso utiliza la Mesa resultan acordes con la legislación vigente: ni de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español, ni de la Orden de 25 de noviembre de 1996 que configura la Junta Superior de Archivos se desprende la obligatoriedad de informe previo.

En cuanto al art. 2 e) del Real Decreto 426/1999 de creación del Archivo General de la Guerra Civil Española, su tenor literal permite dos interpretaciones según se considere referido a salidas puntuales o temporales o a todo acto de disposición del material del Archivo. Ello obliga a reconocer a la Mesa del Congreso la competencia para interpretar las normas aplicables lo que en este caso ha realizado de manera razonable y acorde con la norma interpretada.

5. El 27 de febrero de 2006 tuvieron también entrada las alegaciones de doña Paloma Ortiz-Cañavate Levenfeld en nombre y representación del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, representado por su portavoz, don Eduardo Zaplana Hernández-Soro.

En ellas se reiteran, en lo sustancial, los argumentos de la demanda de amparo, recordando además que la vía del art. 42 LOTC es el único recurso jurisdiccional posible contra los acuerdos parlamentarios y que la estimación del recurso de amparo permitiría restablecer el derecho del art. 23.2 CE que ha sido vulnerado. Señala que no ha habido conducta negligente de los recurrentes en amparo, que sus argumentos son consistentes y que el recurso no se refiere a cuestiones de mera legalidad: a su juicio no está en juego la mera interpretación del Reglamento, sino la omisión de un trámite esencial del procedimiento. Alega, por último, que el asunto tiene especial relevancia constitucional por afectar a la regularidad del procedimiento legislativo.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El Grupo Parlamentario recurrente considera lesionado el derecho a acceder y permanecer en condiciones de igualdad en las funciones y cargos públicos, garantizado por el art. 23.2 CE por los acuerdos de la Mesa del Congreso que acordaron admitir a trámite el Proyecto de Ley de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la Guerra Civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica y denegaron su solicitud de que se suspendiese dicha tramitación y se instase al Gobierno a que remitiera con la mayor brevedad dos informes previos preceptivos. El derecho fundamental mencionado se considera lesionado por la vulneración del art. 88 CE y el 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que establecen los Proyectos de Ley deberán ir acompañados de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos.

A este respecto hay que señalar que este Tribunal viene insistiendo en que la infracción de la legalidad parlamentaria puede producir una vulneración del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 de la Constitución cuando el acto o disposición impugnado repercuta de modo tal sobre los derechos que integran el estatuto del representante que vacíen de contenido el ejercicio de su función, afectando indirectamente el derecho de los ciudadanos a verse representados (por todos, ATC 35/2001). Los referidos derechos hay que encontrarlos, según nuestra reiterada jurisprudencia, en la Constitución y los reglamentos parlamentarios correspondientes, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones de los parlamentarios (entre otras muchas, STC 208/2003). En definitiva, lo que se impugna es la interpretación que ha realizado la Mesa del Congreso sobre qué antecedentes eran necesarios en el presente caso para tramitar un proyecto de Ley.

2. Así centrado el asunto, hay que recordar que la Constitución no recoge un derecho a la legalidad parlamentaria que convierta a este Tribunal en revisor de todas las decisiones de los órganos de gobierno parlamentario (ATC 215/2000), ni le permite sustituir la autonomía de las Cámaras para su autoorganización, garantizada en el art. 72 CE. Dentro de tales límites, a través de la vía del recurso de amparo prevista en el art. 42 LOTC nos corresponde amparar las lesiones de la legalidad parlamentaria en cuanto fuente de facultades de los representantes y Grupos Parlamentarios, que repercutan de modo tal sobre los derechos que integran el estatuto del representante como para llegar a vaciar de contenido el ejercicio de su función, afectando indirectamente el derecho de los ciudadanos a verse representados (ATC 35/2001).

A propósito de los informes preceptivos hay que partir de que a la Mesa “le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia

del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria”(STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2). Para ello debe contar con los antecedentes necesarios; le corresponde, por tanto, a la propia Mesa de la Cámara interpretar individualizadamente, de conformidad con las normas aplicables, qué materiales son imprescindibles en cada ocasión para poder realizar adecuadamente el control formal que se plasma en la calificación y en la decisión sobre la admisibilidad de los proyectos de ley, y para que el debate legislativo se realice con plena libertad de decisión. Debe hacerlo motivadamente y de manera razonable, siendo el control que puede realizar este Tribunal meramente externo y limitado a la suficiencia y coherencia jurídica de dicha motivación (SSTC 38/1999, 177/2002) pues como hemos dicho recientemente en la STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 6, cuando se trata de enjuiciar decisiones de la mesas de una cámara parlamentaria “las consideraciones funcionales que rodean a esta institución y a su control no pueden ser desconocidas y obligan a limitar nuestro control a las decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables”.

En el presente caso, la resolución del órgano de gobierno parlamentario de 10 de mayo de 2005 razona jurídicamente sobre las alegaciones del Grupo recurrente. No niega que puedan existir informes preceptivos que la Mesa esté obligada a reclamar. Tampoco niega el derecho del Grupo Parlamentario a exigir que se cumpla dicha obligación. Bien al contrario, se limita a analizar si efectivamente existen normas que establezcan en el presente caso la necesidad de reclamar los citados informes. Para ello realiza una interpretación jurídica motivada de las normas que el Grupo Parlamentario Popular consideró de aplicación.

Y a este respecto, la interpretación que realiza la Mesa del Congreso no es arbitraria, ni incurre en error manifiesto, por lo que en nada lesiona los derechos o las facultades de los parlamentarios en cuanto tales. Como expone acertadamente el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, ni de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español, ni de la Orden de 25 de noviembre de 1996 que configura la Junta Superior de Archivos se desprende *prima facie* la obligatoriedad de informe alguno previo a la adopción de normas legislativas como la presente. Por su parte, el art. 4. 2 e) del Real Decreto 426/1999 de creación del Archivo General de la Guerra Civil Española establece entre las funciones del Pleno de su Patronato la de emitir preceptivamente informe sobre cualquier propuesta de salida de fondos del archivo. La Mesa de la Cámara interpretó este precepto en el sentido de que se refiere a las propuestas de salida de fondos del archivo de carácter temporal o puntual, propias de la gestión ordinaria pero no al ejercicio de la iniciativa legislativa. Se trata de una interpretación que, por más que se discrepe o no de ella, resulta jurídicamente posible, sin alterar las reglas del razonamiento lógico de tal manera que pudiera tildársela de arbitraria. Respetándose tales límites, este Tribunal no puede sustituir a los órganos parlamentarios en la tarea interpretativa de las normas jurídicas que deben aplicar ni juzgar su acierto (AATC 42/1997,

181/2003) por lo que la demanda carece de contenido constitucional que justifique un pronunciamiento sobre el fondo.

Por lo expuesto, la Sección

A C U E R D A

Inadmitir el presente recurso de amparo

Madrid, a cuatro de octubre de dos mil seis.