

**STC 108/2011, de 20 de junio de 2011**, recaída en el recurso de amparo núm. 6710/2009.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados

ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### **SENTENCIA**

En el recurso de amparo núm. 6710-2009, promovido por la Asociación para la defensa de la función pública aragonesa, representada por el Procurador de los Tribunales don Marcos Juan Calleja García y asistida por el Letrado don José Manuel Aspas Aspas, contra los acuerdos de la Mesa de las Cortes de Aragón de 14 y 30 de abril de 2009, que inadmitieron a trámite, respectivamente, la petición formulada por aquella asociación en orden a la creación de una comisión parlamentaria especial de estudio sobre criterios de conducta pública aplicables al conjunto de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón, y la petición de creación de una comisión parlamentaria de investigación para esclarecer la situación y funcionamiento de los gabinetes de los miembros del Gobierno de Aragón y promover las medidas necesarias para corregir las irregularidades que pudieran constatarse en su funcionamiento. Han intervenido el Ministerio Fiscal y la Letrada de las Cortes de Aragón. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer de la Sala.

### **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 20 de julio de 2009, el Procurador de los Tribunales don Marcos Juan Calleja García, en nombre y representación de la Asociación para la defensa de la función pública aragonesa, interpuso demanda de amparo contra los acuerdos de la Mesa de las Cortes de Aragón de 14 y 30 de abril de 2009 citados en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Por escrito de 27 de marzo de 2009, el presidente de la Asociación para la defensa de la función pública aragonesa, invocando el ejercicio del derecho de petición reconocido en el art. 62 del Reglamento de las Cortes de Aragón, solicitó que la Mesa de las Cortes de Aragón, de acuerdo con la Junta de Portavoces, propusiese al Pleno de la Cámara la creación de una comisión parlamentaria especial de estudio sobre criterios de conducta pública aplicables al conjunto de las instituciones de la Comunidad Autónoma, a los que deban ajustar su actuación todos aquellos que desempeñan un cargo público. Por dicha comisión, planteaba, deberían formularse las medidas requeridas para asegurar la plena vigencia de los principios de buena conducta establecidos por el Estatuto básico del empleado público, a los que deben sujetarse en el ejercicio de su actividad el conjunto de los servidores públicos de las distintas Administraciones públicas en la Comunidad

Autónoma. Se refería en su escrito a una iniciativa anterior, de noviembre de 2007, relativa a actuaciones en materia de ética pública, que fue archivada, y situaba el fundamento de la nueva petición en el impulso de medidas de regeneración de la vida pública aragonesa que refuercen el compromiso con los valores constitucionales del conjunto de la organización institucional autonómica y restablezcan la confianza de los ciudadanos en el quehacer de las instituciones públicas.

La Mesa de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 14 de abril de 2009, con base en la "falta de legitimación" para que una asociación pueda formular una solicitud de estas características, acordó no admitir a trámite la petición y proceder al archivo de la misma. Indicaba que "el Reglamento de la Cámara, en su artículo 66 dedicado a las Comisiones especiales de estudio, no prevé la posibilidad de que una Asociación pueda solicitar a la Mesa de las Cortes que, de acuerdo con la Junta de Portavoces, eleve al Pleno una propuesta de creación de una Comisión Especial".

b) Por escrito de 14 de abril de 2009, el presidente de la Asociación para la defensa de la función pública aragonesa, invocando el ejercicio del derecho de petición reconocido en el art. 29 CE, solicitó a la Mesa de las Cortes la creación de una Comisión parlamentaria de investigación con la finalidad de esclarecer la situación y funcionamiento de los gabinetes de los miembros del Gobierno de Aragón y promover las medidas necesarias para corregir las irregularidades que pudieran constatarse en su funcionamiento.

La Mesa de las Cortes de Aragón, por acuerdo de 30 de abril de 2009, rechazó la admisión a trámite de la petición. El acuerdo señala que el procedimiento de creación de las comisiones de investigación se encuentra regulado en el art. 64.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón, que establece que el acuerdo de creación de una comisión de investigación "sobre cualquier asunto de interés público" corresponde adoptarlo al Pleno de la Cámara a propuesta del Gobierno de Aragón, de la Mesa de la Cámara, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los Diputados. Y además, proseguía, "el mencionado precepto reglamentario no legitima a las asociaciones para proponer la creación de una comisión de investigación, ya que el ejercicio de dicha iniciativa forma parte del *ius in officium* del Diputado, reconocido por el artículo 23 de la Constitución. Por ello, el escrito presentado por la Asociación para la defensa de la función pública aragonesa supone una injerencia en la función reconocida por el ordenamiento jurídico parlamentario a dichos sujetos parlamentarios, que son quienes tienen atribuido el ejercicio de las funciones parlamentarias". El derecho de petición regulado por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, como señala el preámbulo de dicha Ley Orgánica y los arts. 3 y 8 de la misma, concluía el acuerdo, tiene carácter supletorio respecto de los procedimientos formales específicos de carácter parlamentario, judicial o administrativo, lo que obliga a delimitar su ámbito a lo estrictamente discrecional o graciable, a todo aquello que no deba ser objeto de un procedimiento especialmente regulado. No son encuadrables en el derecho de petición, por tanto, aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico, por lo que son inadmisibles las peticiones cuya resolución deba ampararse en un título específico distinto, que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o de un proceso judicial. En consecuencia, a la vista del carácter improcedente de la solicitud formulada por la asociación, la Mesa acordaba su inadmisión a trámite.

3. La asociación recurrente denuncia que los acuerdos de la Mesa de las Cortes de Aragón, de 14 y 30 de abril de 2009, suponen una vulneración del art. 29 CE.

Señala que el objetivo de la Asociación para la defensa de la función pública aragonesa, según sus estatutos, reside en la defensa y promoción de los valores, principios y normas que rigen el ejercicio de la función pública en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, al objeto de que la misma contribuya al correcto funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho y del Estado autonómico que definen la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Aragón. A ese propósito respondían las peticiones formuladas a las Cortes de Aragón. La Mesa de las Cortes, denegó la petición apartándose de las decisiones precedentes, en las que las solicitudes se trasladaban a la comisión de peticiones y derechos humanos del Parlamento regional. Dicha Comisión, creada con carácter de permanente conforme al art. 58 i) del Reglamento de las Cortes de Aragón, tiene entre sus funciones, conforme al art. 62 del mismo, el examen de las peticiones que se formulen a las Cortes y su traslado a otro órgano o institución si procede, o su archivo si no procede el traslado, y, en todo caso, el acuse de recibo y comunicación al peticionario.

Por ello, aunque el escrito de petición iba dirigido a la Mesa de las Cortes de Aragón, este órgano parlamentario debía haber acusado recibo y haberlo trasladado a la comisión de peticiones y derechos humanos. Para explicar su decisión de rechazo de la petición, los acuerdos impugnados parecen querer ampararse en la letra e) del art. 29.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón, donde se dispone que corresponde a la Mesa calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria y declarar su admisibilidad o inadmisibilidad, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento, así como decidir la tramitación de los mismos y la remisión a la comisión correspondiente, en su caso. Pero los escritos de la asociación no eran "de índole parlamentaria". De modo que no correspondía a la Mesa "declarar su admisibilidad o inadmisibilidad con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento", sino, dada su naturaleza, a otro órgano parlamentario, a la comisión de peticiones y derechos humanos del art. 62 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

Por ello, la inadmisión a trámite de las peticiones, dada la incompetencia del órgano parlamentario que las adoptó, supone una vulneración del derecho fundamental del art. 29 CE.

Junto a esa objeción de procedimiento, que considera limitativa del derecho de petición, aduce la asociación recurrente que los escritos dirigidos a la Mesa de las Cortes para promover la constitución de comisiones no permanentes o especiales, en modo alguno pueden considerarse una intromisión en la actividad parlamentaria o una invasión de las competencias de los órganos parlamentarios llamados a instar tales medidas. No se invoca por las Cortes de Aragón ningún derecho o bien jurídico con el que colisione el ejercicio del derecho de petición, por lo que las decisiones de la Mesa de las Cortes impugnadas responderían, sencillamente, a una actitud contraria a la posibilidad de que unos ciudadanos dirijan al Parlamento una sugerencia o iniciativa. Semejante actuación supone negar de forma arbitraria la capacidad de una persona jurídica para ejercer el derecho de petición, vulnerando con ello su facultad de participación política en los asuntos públicos, pese a que dicha petición constituye el legítimo ejercicio de un derecho fundamental garantizado constitucionalmente y previsto también en el Reglamento de las Cortes de Aragón, aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón en sesión celebrada el día 26 de junio de 1997.

El procedimiento de creación de las comisiones parlamentarias no permanentes o especiales, cuya iniciativa corresponde a unos determinados sujetos legitimados, no es obstáculo para que una asociación, en el ámbito de sus objetivos, principios y fines estatutarios, que defiende intereses colectivos difusos (la ética de lo público y en lo público) pida al Parlamento regional que ponga en marcha los mecanismos para decidir crear o no una comisión parlamentaria. No se trata de una intromisión en el funcionamiento de la Cámara, sino puro ejercicio del derecho fundamental de petición (art. 29 CE).

Por todo ello, la demanda de amparo solicita que se declare que las decisiones parlamentarias impugnadas, violan el derecho fundamental de petición, garantizado en el artículo 29

CE; que se declare la nulidad de los acuerdos impugnados y, finalmente, que se ordene a las Cortes de Aragón que remitan a la comisión de peticiones y derechos humanos las peticiones en su día formuladas, para que estudien su admisión y, en su caso, acuerden su tramitación.

4. La Sala Primera del Tribunal Constitucional, por providencia de 26 de julio de 2010, acordó la admisión a trámite del recurso de amparo y, de conformidad con el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación al Excmo. Sr. Presidente de las Cortes de Aragón para que remitiera testimonio de los expedientes correspondientes a los acuerdos de la Mesa de dichas Cortes de 14 y 30 de abril de 2009, objeto del presente recurso, acompañándose copia de la demanda de amparo para conocimiento de la Mesa de las Cortes de Aragón, a efectos de personación en este proceso constitucional.

5. El 10 de septiembre de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el testimonio del expediente correspondiente a los acuerdos impugnados, así como del acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón, de 9 de septiembre de 2010, en el que decide personarse en este procedimiento, atribuyendo la representación y defensa de la Cámara a la Letrada de las Cortes de Aragón doña Carmen Agüeras Angulo.

6. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 14 de septiembre de 2010, tuvo por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por las Cortes de Aragón, y por personada y parte en su nombre y representación a la Letrada doña Carmen Agüeras Angulo. Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se 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 convinieran.

7. La asociación recurrente registró su escrito en este Tribunal el día 19 de octubre de 2010, insistiendo en los argumentos ya contenidos en su demanda de amparo.

8. La Letrada de las Cortes de Aragón, por su parte, evacuó el trámite el día 26 de octubre de 2010, interesando la denegación del amparo.

Aduce que el art. 29 e) del Reglamento de las Cortes de Aragón señala literalmente que la Mesa es competente para calificar los escritos de índole parlamentaria y declarar su admisibilidad o inadmisibilidad, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento, así como para decidir la tramitación de los mismos y la remisión a la comisión correspondiente, en su caso.

Esa formulación del art. 29 del Reglamento de las Cortes de Aragón es clara y aparece regulada en términos lo suficientemente amplios para entender, como demuestra la experiencia en todos los Parlamentos españoles, que se refiere a cualquier escrito que contenga cuestiones que impliquen el ejercicio de las competencias que son propias del Parlamento, en el sentido más extenso. En el presente caso, en el que se trataba de sendas solicitudes de creación de dos instrumentos parlamentarios (una comisión especial de estudio y otra de investigación), la calificación de los escritos como "de índole parlamentaria" en sentido amplio no plantea dudas.

En el ejercicio de dicha competencia, la Mesa tiene que actuar sin hurtar a los parlamentarios el debate que pueda generar el planteamiento de cualesquiera iniciativas parlamentarias, y ser muy cuidadosa a la hora de dar trámite a escritos en los que las funciones de los parlamentarios aparecen confusamente trabadas con una iniciativa ciudadana que se plantea sobre las competencias del Parlamento al margen de los cauces previstos reglamentariamente.

En suma, la Mesa debe decidir sobre la tramitación de los documentos, remitiéndolos, en su caso, a la comisión competente. Lo que es aplicable a cualquier escrito, también a los derivados del ejercicio de derecho de petición. Entender de otra forma la función de la Mesa es considerarla un mero "buzón" sin capacidad decisoria, consideración muy distante de la realidad. La recurrente cuestiona que tales documentos no fueran remitidos por la Mesa a la comisión de peticiones y derechos humanos, comisión que, efectivamente, es la destinataria habitual, pero no única, de este tipo de comunicaciones ciudadanas.

En relación con el derecho de petición el Tribunal Constitucional ha configurado dos obligaciones: exteriorizar el hecho de la recepción y comunicar al interesado la resolución que se adopte, sin que ello "incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado". Y en el presente caso se han cumplido ambas exigencias: se acusó recibo de las peticiones y se comunicaron los acuerdos de archivo de las solicitudes.

Por otra parte, el signo de las decisiones adoptadas se debe a las características de lo solicitado, pues en ambos casos se trataba de peticiones de creación de comisiones especiales (reguladas en los arts. 64 y 66 del Reglamento de las Cortes de Aragón) que no se ajustaban a la legitimación para solicitar su creación. Nos encontramos, en efecto, aduce la representación de las Cortes de Aragón, ante procedimientos parlamentarios específicos y, en consecuencia, la legitimación para instar su puesta en marcha es una potestad exclusiva de los sujetos parlamentarios. Por ello, al provenir las peticiones de un ámbito extraparlamentario y referirse a cuestiones que tienen una regulación procedimental específica, y muy estricta, la Mesa no dio trámite a la solicitud y consideró procedente su archivo, pues entendió que no había razón alguna para remitirlas a otro órgano, en este caso, la comisión de peticiones.

En conclusión, los acuerdos de la Mesa adoptan dos decisiones (notificación al peticionario y archivo del escrito correspondiente) basadas en su competencia para decidir sobre la tramitación de todos los documentos provenientes de los parlamentarios o de terceros ajenos a la Cámara que puedan tener trascendencia en relación con las funciones parlamentarias y que, por tanto, afecten a competencias de la misma, y atendiendo asimismo a la existencia de procedimientos parlamentarios específicos al respecto. Dichos acuerdos, así, respetaron el ejercicio del derecho de petición de la asociación recurrente, que no incluye el derecho a obtener una respuesta favorable a lo solicitado.

9. El escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 19 de octubre de 2010.

Aduce el Fiscal que el escrito de la recurrente -una asociación- no incorporaba una petición de índole parlamentaria, sino -como la propia Mesa reconoce en el acuerdo de 30 de abril de 2009- una solicitud derivada del ejercicio del derecho de petición del art. 29 CE. En ese ámbito material, dadas las limitadas funciones de la Mesa, ésta no debe interferir en una decisión política que corresponde al Pleno o a las comisiones de las Cámaras, facilitando así el debate político entre los representantes parlamentarios, y, en concreto, la consideración de la petición en la comisión permanente de peticiones y derechos humanos. Las decisiones impugnadas, por ello, excedieron las funciones de la Mesa, desconocieron las de la comisión permanente y, en definitiva, cercenaron la facultad de quien ejercitaba el derecho de petición a una de las pocas garantías que conforman su mínimo contenido, esto es, que la petición sea tramitada adecuadamente y que la resolución la adopte el órgano que legalmente esté previsto.

Ciertamente, como razonan las resoluciones recurridas, la creación de las comisiones no permanentes de investigación y de las especiales de estudios, según el del Reglamento de las Cortes de Aragón, es competencia propia del Pleno de las Cortes, y la iniciativa corresponde a la Mesa de las Cortes, a la Diputación General, a dos Grupos parlamentarios o a la quinta parte de los

Diputados (art. 63.1: comisiones de investigación), o bien a un Grupo parlamentario o a la quinta parte de los Diputados (art. 66.2: comisiones especiales de estudio), con ulteriores requisitos. También son claras las limitaciones que establecen los arts. 3 y 8 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, que disponen cuál es su objeto -cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencia del destinatario- con exclusión de aquellas solicitudes "para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente ley", o que deba ser objeto de "un procedimiento parlamentario, administrativo o de un proceso judicial". Pero la petición de la asociación recurrente, dice el Ministerio público, no pretendía ni podía interferir en dichas facultades, ni buscaba sustituir un procedimiento que le es ajeno, sino simplemente hacer llegar una sugerencia sobre una cuestión que entendía de interés público, con la finalidad de que pudiera ser considerada por aquellos legalmente legitimados para poner en marcha dichos procedimientos. Para ello era requisito decisivo que llegara a su conocimiento a través de la comisión de peticiones, lo que tiene una significación especial en aquellos casos en los que la iniciativa puede partir de grupos parlamentarios y de una parte de los Diputados.

En definitiva, los acuerdos impugnados implican una valoración y un juicio de oportunidad política que no debe sustraerse a los representantes integrados en la comisión de peticiones, pues el conocimiento de las peticiones presentadas redundaría en el mejor ejercicio de su función, al constituir un medio, expresamente previsto por el Reglamento, que permite hacerles llegar inquietudes sociales que pueden dar lugar a adoptar, en su caso, alguna medida que se considere oportuna.

Por todo lo cual, a juicio del Ministerio Fiscal, la respuesta ofrecida por la Mesa de las Cortes de Aragón vulneró el derecho de petición del art. 29 CE, al no dar el adecuado trámite a las peticiones realizadas por la asociación que interesa el amparo.

10. Por providencia de 16 de junio de 2011 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

## **II. FUNDAMENTOS JURIDICOS**

1. Se impugnan en este proceso constitucional los acuerdos de la Mesa de las Cortes de Aragón de 14 y 30 de abril de 2009, que inadmitieron a trámite, respectivamente, la petición formulada por la asociación recurrente en amparo en orden a la creación de una comisión parlamentaria especial de estudio sobre criterios de conducta pública aplicables al conjunto de las instituciones de la Comunidad Autónoma, y la petición de creación de una comisión parlamentaria de investigación para esclarecer la situación y funcionamiento de los gabinetes de los miembros del Gobierno de Aragón y promover las medidas necesarias para corregir las irregularidades que pudieran constatarse en su funcionamiento.

A juicio de la solicitante de amparo, los mencionados acuerdos de la Mesa de la Cámara vulneran su derecho fundamental de petición (art. 29.1 CE). En apoyo de su reclamación, aduce que las peticiones dirigidas a la Mesa de las Cortes en modo alguno podían calificarse como una intromisión en la actividad parlamentaria o una invasión de las competencias de los órganos parlamentarios, como determinó la Mesa, por lo que los acuerdos impugnados negaron de forma arbitraria la capacidad de la recurrente en amparo para ejercer el derecho de petición, y vulneraron con ello dicha facultad de participación política en los asuntos públicos, ya que sus peticiones constituían el legítimo ejercicio de un derecho fundamental garantizado constitucionalmente y previsto también en el propio Reglamento de las Cortes de Aragón. Entiende asimismo, desde el

punto de vista del procedimiento, que los escritos de petición dirigidos a la Mesa de las Cortes de Aragón debían haber sido trasladados por ésta a la comisión de peticiones y derechos humanos (art. 10.2 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, en relación con el art. 62 del Reglamento de las Cortes de Aragón), órgano competente para decidir sobre su admisión y, en su caso, para acordar su tramitación como procediere; omisión de la Mesa que a criterio de la recurrente abunda en la vulneración del derecho fundamental que se invoca.

El Ministerio Fiscal se muestra favorable al otorgamiento del amparo, y se opone, en cambio, conforme a las alegaciones recogidas en los antecedentes de esta Sentencia, la Letrada de las Cortes de Aragón.

2. La doctrina constitucional relevante para dilucidar si los acuerdos de la Mesa de las Cortes de Aragón impugnados han vulnerado el derecho de petición (art. 29.1 CE) fue sintetizada en la STC 242/1993, de 14 de julio (FJ 1), dictada cuando se encontraba en vigor la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, cuya vigencia había reconocido este Tribunal no obstante su origen preconstitucional.

En dicho pronunciamiento (que se ocupó de la pasividad y el silencio de un Parlamento autonómico a cuya comisión de peticiones se había dirigido una petición de un ciudadano) establecimos que el derecho fundamental de petición, que cuenta con una trayectoria que puede rastrearse hasta los albores de nuestro constitucionalismo y aún más allá, consagra en la forma y con los efectos que determine la ley que lo configure, un derecho que "tiene un mucho de instrumento para la participación ciudadana, aun cuando lo sea por vía de sugerencia, y algo del ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar". La petición, decíamos, puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, expresando súplicas o quejas, pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciables. En ese mismo sentido, la STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 5, había señalado que el art. 29.1 CE reconoce un derecho *uti cives* que permite dirigir, con arreglo a la ley a la que se remite la Constitución, peticiones a los poderes públicos, solicitando gracia o expresando súplicas o quejas, sin que en él se incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado.

3. Casi dos décadas después del primer pronunciamiento constitucional citado, puede contarse con una progresiva regulación del derecho y de una mayor precisión de sus caracteres definidores, particularmente en el ámbito de las peticiones cursadas en el marco parlamentario.

En lo primero merece mención destacada el art. 44 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, ubicado bajo la rúbrica "derecho de petición", en el que se reconoce a todo ciudadano de la Unión y a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro el derecho de petición ante el Parlamento Europeo. O puede igualmente citarse su concreción en diversos reglamentos de las Asambleas y Parlamentos autonómicos, como el de las Cortes de Aragón que será objeto de nuestro examen.

En el segundo aspecto enunciado, el de los caracteres definidores del derecho, contamos ya con una normativa precisa que sucede a la norma preconstitucional anteriormente mencionada, concretamente la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición. Con la aplicación de la ley se dio cumplimiento al mandato contenido en el art. 29 CE, que remite a la configuración legal la regulación de la forma en que el derecho ha de ejercerse y los efectos que produce su ejercicio.

Además de los requisitos mínimos de procedimiento que establece, algunos de ellos novedosos como el impulso de medios de carácter electrónico para cursar las peticiones, la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, delimita el ámbito subjetivo de sus titulares (delimitación

que se realiza extensivamente, ampliando el tenor constitucional al abarcar a cualquier persona natural o jurídica con independencia de su nacionalidad); determina que el derecho puede ejercerse tanto individual como colectivamente (sin perjuicio del régimen singular previsto para los miembros de las Fuerzas o Institutos armados, o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar, según prescribe el art. 29.2 CE), y fija los destinatarios potenciales, entre los que se incluyen las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (disposición adicional primera). Resulta singularmente relevante en ese ámbito parlamentario que la tramitación de las peticiones recibidas se realizará, según la disposición adicional citada, de conformidad con lo establecido en los Reglamentos de las Cámaras destinatarias.

La posibilidad de ejercicio del derecho de petición en el ámbito parlamentario tiene su fuente y reconocimiento explícito en la propia Constitución, que se refiere a las peticiones ante las Cortes en su art. 77 [lo que incluye los Parlamentos autonómicos, según dijimos en la STC 242/1993, de 14 de julio, FJ 2: "aun cuando nuestra Constitución no indique expresamente los eventuales destinatarios del derecho, como hicieron las precedentes, no cabe dudar que las Cámaras legislativas han estado siempre entre las instituciones receptoras: las Cortes y el Rey, señalaban las Constituciones de 1837 y 1845, a quienes desde 1869 se añaden 'las autoridades' o éstas y los poderes públicos en la de 1931. La expresión 'Cortes' que utiliza la Ley 92/1960, reguladora de este derecho (art. 2) hay que extenderla hoy a las asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas, una vez en vigor la nueva organización territorial del Estado"]. La Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, conforme adelantábamos, viene a consagrar de manera expresa la petición ante los Parlamentos.

No podría ser de otro modo. La petición ejercitada en ese ámbito parlamentario, además de una libertad civil, es también expresión, cuando responde a un interés público o general, de un derecho de participación política, ejercitado individual o colectivamente. Un derecho político democrático que permite a los ciudadanos comunicarse con el poder público, y que potencia la interrelación entre los Parlamentos y los ciudadanos y coopera a que los parlamentarios conozcan las preocupaciones de la sociedad a la que representan, así como las demandas políticas y las opiniones de los individuos y de los actores sociales. Aunque evidentemente las Cámaras no queden comprometidas a actuar en el sentido reclamado por el peticionario, sin duda la petición puede estimular la actividad parlamentaria, favorecer que se lleve a cabo de modo más eficaz la función de control del ejecutivo, o incluso que se articulen nuevas iniciativas legislativas. El derecho de petición es en ese ámbito, materialmente, un derecho de participación democrática y ciudadana.

4. Como ha quedado expuesto, el art. 77.1 CE, que explicita para el ámbito parlamentario del derecho de petición del art. 29.1 CE, contempla las peticiones individuales y colectivas ante las Cámaras. Las únicas condiciones que fija la previsión constitucional son su forma escrita y la prohibición de presentación directa por manifestaciones ciudadanas, circunstancias que no son objeto de debate en el presente recurso de amparo. Por su parte, la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, según se dijo, remite el régimen de tramitación de las peticiones dirigidas a los órganos parlamentarios, también las cursadas ante las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, a sus respectivos reglamentos.

Situada la cuestión en el marco normativo de las peticiones en sede parlamentaria, debe hacerse notar que los escritos presentados ante las Cortes de Aragón por el presidente de la asociación recurrente en amparo, invocando el derecho de petición, solicitaban, respectivamente, que la Mesa de las Cortes de Aragón, de acuerdo con la Junta de Portavoces, propusiese al Pleno de la Cámara la creación de una comisión parlamentaria especial de estudio sobre criterios deontológicos de actuación de los funcionarios públicos, y, en segundo lugar, la creación de una



comisión parlamentaria de investigación de irregularidades posibles en el funcionamiento de gabinetes del Ejecutivo aragonés.

La Mesa de las Cortes de Aragón, en sesiones celebradas los días 14 y 30 de abril de 2009, rechazó la admisión a trámite de dichas peticiones: la primera de ellas porque el Reglamento de la Cámara, en su art. 66 dedicado a las comisiones especiales de estudio, no prevé la posibilidad de que una asociación pueda solicitar a la Mesa de las Cortes que, de acuerdo con la Junta de Portavoces, eleve al Pleno una propuesta de creación de una comisión especial; y la segunda petición porque la decisión de creación de las comisiones de investigación, a tenor del art. 64.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón, corresponde al Pleno de la Cámara a propuesta del Gobierno de Aragón, de la Mesa de la Cámara, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los Diputados, de modo tal que no están legitimadas para proponerla asociaciones como la peticionaria, cuya iniciativa supone, decía el acuerdo, "una injerencia en la función reconocida por el ordenamiento jurídico parlamentario a dichos sujetos parlamentarios, que son quienes tienen atribuido el ejercicio de las funciones parlamentarias", ya que el ejercicio de dicha iniciativa forma parte del *ius in officium* del Diputado, reconocido por el art. 23 CE.

5. Esas decisiones de la Mesa, en su contraste con la cobertura que ofrece el art. 29.1 CE, constituyen el objeto del presente recurso de amparo. A tal fin, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional antes citada (que sitúa en el Reglamento de la Cámara la norma reguladora de la tramitación de las peticiones), deberemos analizar las previsiones del Reglamento de las Cortes de Aragón, aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón el 26 de junio de 1997.

Como correctamente afirma la Letrada de las Cortes de Aragón, entre las funciones de la Mesa se encuentra la de "(c)alificar los escritos y documentos de índole parlamentaria y declarar su admisibilidad o inadmisibilidad, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, así como decidir la tramitación de los mismos y la remisión a la comisión correspondiente, en su caso" [art. 29.1 e) del Reglamento de las Cortes de Aragón]. Le corresponde evidentemente comprobar los aspectos formales de los escritos, en concreto, respecto a los escritos de petición, la identificación de los peticionarios y la concreción del objeto de la misma. Deberá comprobar igualmente que dicho objeto es acorde con las competencias de la Cámara.

Por otra parte, el Reglamento crea en su art. 62 la comisión de peticiones y derechos humanos, y señala expresamente que la misma "examinará cada petición individual o colectiva que reciban las Cortes de Aragón". Añade la posibilidad de que acuerde en su caso ("podrá acordar" dice el previsible) su remisión, según proceda, por conducto del Presidente de la Cámara, al Justicia de Aragón, al Defensor del Pueblo, a la Comisión de las Cortes que estuviera tratando del asunto objeto de la petición, a las Cortes Generales, al Gobierno de la Nación, a la Diputación General de Aragón, a los Tribunales, al Ministerio Fiscal, a las Diputaciones Provinciales, a los Ayuntamientos aragoneses o, en general, a la autoridad u órgano administrativo competente. Y contempla, finalmente, la hipótesis de que la comisión acuerde el archivo de la petición "si no procediera la remisión a que se refiere el apartado anterior".

A mayor abundamiento, en coincidencia plena con lo señalado en los acuerdos impugnados, los arts. 63 y siguientes del Reglamento de las Cortes de Aragón establecen la regulación de las comisiones no permanentes de investigación o especiales de estudio, atribuyendo al Pleno la competencia para decidir su creación ("a propuesta de la Diputación General, de la Mesa de la Cámara, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los Diputados", en el caso de las comisiones de investigación, y "a propuesta de la Mesa de la Cámara de acuerdo con la Junta de Portavoces", en el supuesto de las comisiones especiales de estudio, si bien añade el art. 66.2 del

Reglamento de las Cortes de Aragón que la propuesta de la Mesa podrá realizarse por iniciativa propia "o a instancia de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados").

A la vista de dicha regulación la Mesa de las Cortes de Aragón consideró que las peticiones de la asociación recurrente debían inadmitirse, por falta de legitimación para instar su puesta en marcha, puesto que representaban una injerencia en el procedimiento parlamentario. Estimó, por tanto, que la iniciativa queda limitada a la voluntad de los Grupos Parlamentarios o de los Diputados individuales en número suficiente, como verdaderos sujetos de las funciones de control e impulso de las que aquellos mecanismos parlamentarios serían un claro reflejo. Diríamos con ello, en la línea que expone la Letrada de las Cortes de Aragón, que el estímulo para la creación de esas comisiones no permanentes de investigación o especiales de estudio queda circunscrito al ámbito estrictamente parlamentario. Lógica que podría responder a una determinada interpretación del art. 3 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, que afirma que "(n)o son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley" o del art. 8 de la referida Ley Orgánica, que establece que no se admitirán aquellas peticiones "cuya resolución deba ampararse en un título específico distinto al establecido en esta Ley que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o de un proceso judicial".

6. La referida interpretación mantenida por la Mesa de las Cortes de Aragón no se acomoda al contenido esencial del derecho de petición (art. 29.1 CE).

Este Tribunal ha declarado, si bien en relación a las iniciativas de los parlamentarios, que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, ya se trate de aquellos dirigidos a ejercer el control del Ejecutivo, o se trate de otros 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 [SSTC 89/2005 y 90/2005, de 18 de abril, FFJJ 2 c), y 242/2006, de 24 de julio, FJ 4, por todas]

En relación al derecho fundamental de petición que pueda ejercitarse dirigiéndose al ámbito parlamentario, la función de la Mesa en esta tipología de casos no puede variar sustancialmente de la que acaba de describirse respecto de los actos estrictamente parlamentarios de control al ejecutivo o de carácter legislativo, formulados a iniciativa de los Diputados o los Grupos Parlamentarios. Y ello porque, al igual que ocurre con los actos de estos últimos en ejercicio del derecho del art. 23.2 CE, la Mesa tampoco puede negar toda virtualidad a cualquier petición de los ciudadanos a la institución parlamentaria (art. 77.1 CE) pues supondría confundir su función técnica de ordenación con la facultad de decisión y debate que corresponde a otros órganos de la Cámara, y, a su vez, también supondría confundir lo que es ejercicio del derecho de petición respecto a lo que puede ser una injerencia en la función parlamentaria. Tal proceder vaciaría la cobertura que ofrece el art. 29.1 CE, que en ese espacio parlamentario únicamente puede perseguir la interrelación de los peticionarios con sus representantes, haciéndoles llegar una iniciativa, una queja o una sugerencia o, como en esta ocasión sucede en los escritos de la asociación recurrente, de 27 de marzo y 14 de

abril de 2009, una propuesta de actuación -creación de comisiones parlamentarias- que pretende estimular la iniciativa de quienes son competentes para ello, los Diputados o los Grupos Parlamentarios destinatarios según la regulación del Reglamento de las Cortes de Aragón.

En nuestra STC 242/1993, de 14 de julio, FJ 2, ya afirmamos que el derecho de petición incluye la exigencia de admisión del escrito que incorpora la petición, de su tramitación conforme al curso debido o de su reenvío al órgano competente si no lo fuera el receptor, tomando en consideración el contenido del escrito, lo que no significa, sin embargo, que ello "incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado". En este contexto cobra sentido la prescripción contemplada en el art. 62 del Reglamento de las Cortes de Aragón donde tras establecer la comisión de peticiones y derechos humanos se señala expresamente que ésta "examinará cada petición individual o colectiva que reciban las Cortes de Aragón". Con la recepción y el examen por dicha comisión de la petición formulada se asegura el respeto al contenido material del derecho fundamental en su concreción parlamentaria, al garantizarse el examen singular de la petición, el reenvío si procede a otra instancia [eventualmente interna a la propia Cámara, como se advierte en el art. 62.1 c) del Reglamento de las Cortes de Aragón], y, en todo caso, el conocimiento de la propuesta de los peticionarios por parte de los Grupos integrantes de la misma (que particularmente en lo relativo a las comisiones especiales de estudio y no permanentes de investigación, según se dijo, cuentan con facultades para instar el procedimiento que conduce a su creación, arts. 66.2 y 64.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón, respectivamente).

En suma, el ejercicio del referido derecho fundamental no puede quedar sujeto, en el seno de la Cámara, a un control de oportunidad por parte de la Mesa, ni puede resultar condicionado por el hecho de que los peticionarios no tengan competencia para decidir o participar directamente en el procedimiento parlamentario, pues lo que realizan es una propuesta de intervención dirigida a los órganos parlamentarios que eventualmente pudieran llevarla a cabo, y que debe ser, por ello, debidamente encauzada a sus destinatarios. Bajo esas circunstancias, y a tenor del régimen previsto en el propio Reglamento de las Cortes de Aragón, a la Mesa le correspondía un examen de la viabilidad formal de tales propuestas, pues no se invoca, ni se aprecia, ninguna limitación material derivada de la Constitución, el bloque de la constitucionalidad, ni tampoco del Reglamento parlamentario que en concreto analizamos, que justifique que la Mesa extendiera su examen de la petición más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales.

7. En definitiva, los acuerdos recurridos, como señala el Ministerio Fiscal, amplían extensivamente la competencia de calificación y admisibilidad de escritos de la Mesa, prevista en el art. 29.1 e) del Reglamento de las Cortes de Aragón, y desconocen la competencia atribuida al respecto a la comisión permanente de peticiones y derechos humanos (art. 62), sustrayendo la tramitación exigible en relación a los escritos mediante los que se ejercitaba el derecho fundamental consagrado en el art. 29.1 CE. De esta manera se impidió a la asociación recurrente el ejercicio de esta modalidad de derecho de participación política, expresado a través del derecho de petición, y se incidió, de forma mediata, en el derecho al ejercicio de los cargos públicos que corresponde a los Diputados electos, al impedir que conocieran una propuesta que podría merecer algún tipo de iniciativa parlamentaria por su parte, la sugerida por la asociación o la que pudieran estimar pertinente en relación a la petición presentada.

No es óbice para alcanzar tal conclusión lo dispuesto en los arts. 3 y 8 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición. Es cierto que esas previsiones establecen que no serán objeto del derecho de petición aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en dicha ley, y, además, que no se admitirán aquellas peticiones cuya resolución deba

ampararse en un título específico distinto, que deba ser objeto de un procedimiento, entre otros, de carácter parlamentario. Y no es óbice porque la asociación recurrente no pretendía ni interferir el funcionamiento parlamentario, ni menos aún sustituir el procedimiento de creación de esas comisiones o sustituir en el mismo a los órganos parlamentarios competentes, sino, antes bien, como hemos dicho ya, hacer llegar su propuesta (que en este caso suponía también una queja) para que aquellos órganos, los grupos parlamentarios o los parlamentarios individuales legitimados para instar la creación de dichas comisiones, pudieran considerar la oportunidad de constituir las. Por ello, la Mesa al rechazar las solicitudes, se excedió en sus atribuciones, ya que, en cumplimiento del procedimiento previsto en el Reglamento de la Cámara, debió remitirlas a la comisión permanente de peticiones y derechos humanos, que es la competente para decidir sobre dichas solicitudes, incluyendo, claro está, la posibilidad de su denegación.

Entendida la petición en esos términos, no cabe, en principio, excluir ningún asunto público de la esfera de preocupación o interés político de los ciudadanos, por lo que, en virtud del razonamiento antes expuesto, ha de concluirse que la Mesa de la Cámara ha lesionado el derecho de petición (art. 29.1 CE) en el presente caso.

## **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 la Asociación para la defensa de la función pública aragonesa y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho de petición (art. 29.1 CE).

2º Anular los acuerdos de la Mesa de las Cortes de Aragón de 14 y 30 de abril de 2009, objeto del presente recurso.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veinte de junio de dos mil once.