

STC 057/2011

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. 345-2008, promovido por don Francisco Garrido Peña, Diputado del Grupo Socialista del Congreso de los Diputados, representado por el Procurador de los Tribunales don Federico Olivares Santiago y asistido por el Letrado don Francisco Soler Luque, contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 30 de octubre de 2007 en expediente núm. 186/002323/0001, de desestimación de la solicitud de reconsideración del acuerdo de 25 de septiembre de 2007, que no admitió a trámite la solicitud a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de informe de impacto ambiental sobre la biodiversidad del río Guadalquivir, de la presa de Alcalá del Río y Cantillana (Sevilla) en expediente núm. 186/002323/0000. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido parte el Congreso de los Diputados a través de su Letrado don Manuel Fernández-Fontecha Torres. 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 11 de enero de 2008, el Procurador de los Tribunales don Federico J. Olivares Santiago, en nombre y representación de don Francisco Garrido Peña, Diputado del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, interpuso demanda de amparo contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 30 de octubre de 2007, que acordó mantener el acuerdo de 25 de septiembre de 2007 de inadmisión a trámite de la solicitud de informe de impacto ambiental sobre la biodiversidad del río Guadalquivir, de la presa de Alcalá del Río y Cantillana (Sevilla), dirigido a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

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

a) El día 18 de septiembre de 2007 el recurrente de amparo solicitó al Excmo. Sr. Presidente del Congreso de los Diputados, de conformidad con el art. 7 del Reglamento de la Cámara, se recabara informe de impacto ambiental sobre la biodiversidad del río Guadalquivir, de la presa de Alcalá del Río y Cantillana (Sevilla), de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. Previamente, notificó por medio de fax a la Secretaría general del Grupo Parlamentario Socialista el registro de dicha solicitud de datos e informes, fax que llevaba fecha del mismo 18 de septiembre de 2007 y cuya copia, con el correspondiente reporte de transmisión, fue adjuntada a la solicitud presentada en el Registro General del Congreso de los Diputados.

b) La Mesa del Congreso de los Diputados, por acuerdo de 25 de septiembre de

2007, comunicó al señor Diputado autor de la iniciativa "que para su tramitación deberá constar en la misma el previo conocimiento de su Grupo parlamentario, en los términos requeridos en el artículo 7.1 del Reglamento de la Cámara".

El día 2 de octubre de 2007 el recurrente de amparo dirigió a la Mesa del Congreso solicitud de reconsideración del acuerdo mencionado, aduciendo que el acuse de recibo del fax enviado a la Secretaría general del Grupo socialista dando cuenta de la solicitud presentada, acreditaba suficientemente el requisito de información al Grupo parlamentario. Si se entendiese que la única manera de cumplir tal exigencia requiere la confirmación mediante la firma por escrito del portavoz del Grupo parlamentario, quedaría alterada --aduce- la naturaleza estrictamente informativa de la obligación recogida en el art. 7.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) para convertirse en una especie de exigencia de autorización por parte del Grupo. Lo cual sería contrario a la previsión reglamentaria y supondría la merma de sus derechos como Diputado. Recuerda a tal efecto que cuando el Reglamento ha considerado necesaria la firma del Grupo parlamentario, así lo establece expresamente, tal como ocurre en relación a las enmiendas o proposiciones de ley, a diferencia de lo previsto para solicitudes como la presentada. Asimismo, se lamenta de que "sistemáticamente, desde principios de la legislatura, el Grupo Parlamentario Socialista ha venido amputando el derecho de este Diputado, reconocido en el artículo 7.1" RCD.

c) La Mesa del Congreso de los Diputados, por acuerdo de 30 de octubre de 2007, denegó la reconsideración solicitada. De conformidad con la práctica parlamentaria precedente -aducía-, el criterio reiterado de la Mesa sobre la forma de constatar el previo conocimiento del Grupo parlamentario de las solicitudes de informes presentados individualmente por los Diputados, exige que figure en el texto de la iniciativa la firma de su portavoz, titular o sustituto. Exigencia que responde tanto a la verificación fehaciente del previo conocimiento como al funcionamiento interno de los grupos parlamentarios, lo cual -se matiza- no implica una exigencia de autorización o de coautoría en la iniciativa por parte del Grupo parlamentario, sino que únicamente se pretende con ello constatar de forma fiable el conocimiento reglamentariamente exigido, al igual que lo prescrito en el art. 110 del Reglamento para la presentación de enmiendas en el procedimiento legislativo.

3. El recurrente denuncia que los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 25 de septiembre y 30 de octubre de 2007 vulneran el art. 23.2 CE, ya que restringen injustificadamente el ius in officium que como parlamentario le asiste en el ejercicio de su función representativa. Así, aquellos acuerdos, alega, se convierten en un obstáculo para el adecuado desarrollo de las funciones que como Diputado le corresponden.

En concreto, considera que los acuerdos impugnados no reconocen el derecho del recurrente a recabar información de las Administraciones públicas. Al inadmitir la solicitud por falta de firma del portavoz, titular o sustituto, del Grupo parlamentario incorporando una exigencia, por analogía con lo dispuesto en los arts. 24.2 y 110 del

Reglamento de la Cámara, la Mesa cometió un exceso en el ejercicio de su función de admisión de las solicitudes de información, impuso un requisito o condición no previstos en la norma parlamentaria y convirtió lo que es una obligación informativa hacia el Grupo parlamentario en una autorización por parte de éste para la tramitación de la solicitud. De tal manera, se produjo una limitación de la función parlamentaria de control del Gobierno, que compete al recurrente al amparo del art. 23.2 CE.

Solicita, en consecuencia, que se reconozca la vulneración del art. 23.2 CE, en su dimensión de derecho al ejercicio de la función parlamentaria de control de la acción del Gobierno a través de la facultad de recabar de las Administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas; que se le restablezca en el mismo y, a tal fin, se anulen los acuerdos de la Mesa del Congreso impugnados y se declare que procede la tramitación de la solicitud de información inadmitida, si concurrieran en el momento de dictar sentencia los requisitos necesarios para ello.

4. La Sala Primera del Tribunal Constitucional acordó, por providencia de 26 de julio de 2010, la admisión a trámite del recurso de amparo y, de conformidad con el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dirigir atenta comunicación al Excmo. Sr. Presidente del Congreso de los Diputados para que, en el plazo de diez días, remitiera testimonio del expediente núm. 186/002323/0001, que dio lugar al acuerdo de 30 de octubre de 2007 relativo al escrito del citado Diputado, número de registro 204220, correspondiente a su vez al expediente núm. 186/002323/0000, cuyo testimonio igualmente se interesaba, acompañándose copia de la demanda de amparo para conocimiento del Excmo. Sr. Presidente del Congreso de los Diputados a efectos de comparecencia y personación en el presente proceso constitucional.

5. El 7 de septiembre de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal testimonio del acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 3 de septiembre de 2010, que disponía dar traslado al Tribunal Constitucional de la fotocopia adverada del expediente solicitado, y acordaba personarse en este 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 Manuel Fernández-Fontecha Torres, con quien se entenderían las sucesivas diligencias y trámites. A idéntico fin el Letrado mencionado presentó escrito registrado en la misma fecha.

6. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 9 de septiembre de 2010, tuvo por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por el Congreso de los Diputados, y por personado al Letrado de las Cortes Generales don Manuel Fernández-Fontecha Torres. Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTIC, 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. El Letrado de las Cortes Generales, en nombre y representación del Congreso

de los Diputados, presentó sus alegaciones en el Registro de este Tribunal el día 8 de octubre de 2010.

En su escrito interesa la denegación del amparo porque, a su juicio, el criterio reiterado de la Mesa de la Cámara, que exige para la tramitación de la solicitud de información y datos la firma del portavoz del Grupo parlamentario, titular o sustituto, no puede ser tachado de arbitrario o caprichoso, al acomodarse a la práctica parlamentaria precedente y al estar dirigido a constatar el conocimiento del Grupo. Después de recordar la importancia de los Grupos en el funcionamiento de la Cámara, circunstancia que ocasiona que el ejercicio de determinadas facultades atribuidas individualmente a los Diputados pueda quedar condicionado por su pertenencia a los mismos, subraya que la firma del portavoz no convierte al Grupo parlamentario en coautor de la iniciativa, ni conlleva necesariamente una coincidencia de criterio. La exigencia de firma del portavoz, entonces, no se configura como un obstáculo irrazonable o desproporcionado que cause una vulneración del art. 23.2 CE, pues es el Diputado quien toma finalmente la decisión.

En suma, los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 25 de septiembre y 30 de octubre de 2007, cuentan con motivación expresa, suficiente y adecuada, y no han excedido las facultades que corresponden a ese órgano en su función de calificación. Revelan, por el contrario, una manifestación de la función de la Mesa en los términos en que ha sido definida por el Tribunal Constitucional, ya que aquélla no hizo sino verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa. En suma, no procedió ni de forma expresa ni encubierta a ejecutar un control sobre la oportunidad de la solicitud de información del Diputado, tampoco del contenido material de la iniciativa, ni menos aún terció en un eventual conflicto entre el Diputado y el Grupo parlamentario al que pertenece, lo que hubiera supuesto una intromisión ilegítima en el ámbito de la relación política.

8. El recurrente en amparo no presentó escrito de alegaciones, lo que sí hizo el Ministerio Fiscal en fecha de 25 de octubre de 2010.

El Ministerio público recoge la jurisprudencia constitucional en la materia y considera que la solicitud del Diputado se encuadra en las iniciativas de información reglamentariamente previstas, por lo que estaría incluida en el núcleo de la función representativa parlamentaria. Sentada esa premisa, recuerda que los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, al igual que en la actualidad, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras, sin que lo anterior signifique que hayan de tener necesariamente el mismo valor que las propias normas del Reglamento parlamentario aprobadas por el Pleno de la Cámara. Al contrario, los usos parlamentarios encuentran su límite, al igual que el resto de las normas o resoluciones intraparlamentarias dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, en el Reglamento mismo.

En atención a tales parámetros doctrinales, a juicio del Ministerio Fiscal, el uso parlamentario invocado en esta ocasión por la Mesa de la Cámara introduce un requisito no previsto en la norma reglamentaria, ya que, con la interpretación

realizada, convierte el deber de información al Grupo parlamentario en una especie de autorización encubierta de la iniciativa por parte del mismo, lo que permite que la negativa del portavoz a otorgar su firma provoque que la solicitud no sea cursada. Por ello, esta práctica parlamentaria supone una restricción de la función de control y fiscalización que pueda ejercitar todo representante parlamentario respecto a la acción del gobierno. Y ese resultado carece de justificación, pues no existe motivo alguno que fundamente la exclusión de otros medios aptos para llevar a cabo la comunicación al Grupo parlamentario. El proceder de la Mesa, en consecuencia, vulneró el art. 23.2 CE.

9. Por providencia de 28 de abril de 2011 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 de mayo siguiente

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Se impugna en este proceso constitucional el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 30 de octubre de 2007, de desestimación de la solicitud de reconsideración del acuerdo de 25 de septiembre de 2007, que inadmitió a trámite la solicitud del recurrente en amparo, Diputado del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, en la que recababa de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir informe de impacto ambiental sobre la biodiversidad del río Guadalquivir, de la presa de Alcalá del Río y Cantillana (Sevilla).

A juicio del solicitante de amparo, los mencionados acuerdos de la Mesa de la Cámara vulneran su derecho fundamental 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. Así lo estima el recurso porque, con su decisión, la Mesa del Congreso de los Diputados constriñó indebidamente una de las facultades integrantes del ius in officium, perteneciente al núcleo de su función representativa parlamentaria, ya que exigió la firma del portavoz del Grupo parlamentario como condición para la tramitación de la iniciativa, requisito no previsto en el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), que se convierte en una suerte de autorización previa que limita la función parlamentaria. El Letrado de las Cortes Generales, que ha comparecido en representación del Congreso de los Diputados, se opone al otorgamiento del amparo. El Ministerio Fiscal se muestra favorable al otorgamiento del mismo.

2. La doctrina constitucional relevante para dilucidar si la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados 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), fue sintetizada en las SSTC 89/2005 y 90/2005, ambas de 18 de abril, como anteriormente lo hicieran las SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2; y 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4. A la síntesis de esa doctrina nos atenemos en la siguiente exposición, añadiendo la referencia a las últimas resoluciones de este Tribunal que la confirman.

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 su desempeño de conformidad con la ley. 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. Se subraya esa directa conexión porque son primordialmente los representantes políticos quienes dan efectividad al derecho ciudadano de participación en los asuntos públicos, de manera que éste quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio.

Ahora bien, se trata de un derecho de configuración legal, configuración que se efectúa en los reglamentos parlamentarios, donde se fijan y ordenan las facultades, derechos y atribuciones de los parlamentarios. Este conjunto de facultades conforman el status propio del cargo, y, por ello, apelando al derecho recogido en el art. 23.2 CE, podrá el titular correspondiente reclamar la protección del *ius in officium* que considere ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano representativo o parlamentario. Reclamación que puede plantear ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica.

Sin embargo, hemos reiterado que 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 que pertenezcan al núcleo de la función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o el de control de la acción del Gobierno. Por lo que resultará 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. El respeto a esta dimensión sustancial debe conducir a los órganos parlamentarios a optar por una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de los derechos o atribuciones que integran el status constitucionalmente relevante del representante público. Igualmente se impone el deber de motivar las decisiones que limiten tal ejercicio, deber cuyo incumplimiento no solo vulneraría el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también el de éstos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). En este sentido, debemos mencionar entre las numerosas Sentencias del Tribunal Constitucional, las más recientes SSTC 33/2010, de 19 de julio, FJ 5, y 44/2010, de 26 de julio, FJ 4.

3. El núcleo central del presente recurso de amparo se sitúa en la valoración de la incidencia que puedan tener en el *ius in officium* del cargo parlamentario, 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 dirigidos.

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, bajo ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario, no se deslice también un juicio sobre la oportunidad política, cuando sea la Cámara parlamentaria quien deba hacerlo en el correspondiente trámite o en el debate plenario. Efectivamente, 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. Éstas 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 [junto a las SSTC 89/2005 y 90/2005, de 18 de abril, FFJJ 2 c), por ejemplo, STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4].

Por tal razón, como se ha declarado en la STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3, el ámbito propio del control por parte de la Mesa para declarar la admisión o inadmisión de los escritos en los que se solicita información de la Administración es el del "examen de la viabilidad formal de esas peticiones de información, que habrán de ser admitidas y trasladadas ... cuando no se aprecien carencias o deficiencias relevantes en su presentación o en su redacción". La única excepción radicarán en aquellos supuestos en los que se planteen cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara, o en los que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengán limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario. En suma, "si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad" (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3).

Por tanto, al margen de los supuestos antes 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 una iniciativa, no podrá en ningún caso desconocer que se trata de una manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario y que, por ello, el rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, según hemos indicado, del derecho fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (STC 33/2010, de 19 de julio, FJ 5).

4. El concreto derecho que invoca el recurrente de amparo se encuentra recogido en el art. 7 RCD, donde se establece la facultad de "los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario" de "recabar de las Administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas".

Conviene destacar que el requisito del previo conocimiento por parte del Grupo parlamentario al que pertenece el Diputado que insta la iniciativa encuentra plena justificación en la configuración de los Grupos en los actuales Parlamentos, y, en concreto, en el Congreso de los Diputados, como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara (por todas, STC 64/2002, de 11 de

marzo, FJ 3). Por ello, aunque nos ocupemos en este caso, como se dirá, de un derecho individual del Diputado en el desempeño de sus funciones parlamentarias, aquel requisito constituye una exigencia acorde con la trascendencia de los Grupos en la dinámica parlamentaria y la necesidad de conocimiento y de coordinación, por éstos, de las actividades de quienes los integran. Debidamente interpretado no limita el ius in officium del representante.

De cualquier modo, según se anticipaba en el párrafo anterior, el tenor literal del art. 7.1 RCD y la finalidad a la que está dirigido revelan que la facultad de solicitud de información forma parte del ius in officium de cada uno de los Diputados, como confirman los propios acuerdos impugnados en este procedimiento, particularmente el de fecha 30 de octubre de 2007 que desestimó la solicitud de reconsideración formulada por el Diputado recurrente.

Dos razones principales avalan ese encuadramiento. En primer lugar, aunque la práctica parlamentaria a la que la Mesa de la Cámara alude en sus acuerdos implica la intervención del portavoz del Grupo parlamentario para su tramitación, a través del requerimiento de su firma en el escrito del Diputado, tal exigencia no se articula como un requisito material sino como un trámite formal o de procedimiento. Según declara la propia Mesa, "dicha firma no implica la autorización o coautoría de la iniciativa por parte del grupo parlamentario, sino la forma fiable de constatar el previo conocimiento reglamentariamente exigido". En consecuencia, la capacidad de iniciativa y la decisión final sobre su presentación no pertenece al Grupo parlamentario sino que se atribuye y en todo momento permanece en el dominio del Diputado, que es a quien se reconoce individualmente el derecho; esto es, un específico título para el desempeño de su cargo representativo a través de esa facultad, cuya concreción depende únicamente, en principio, de su voluntad, por más que tal derecho se ejercite, obviamente, en el seno de la Cámara y con el designio final, que es propio de todos los actos parlamentarios de control, individuales o de Grupo, de dar ocasión a las Cortes para ejercer sus atribuciones propias.

En segundo lugar, la petición de información se ha de trasladar a la Administración sin más trámite que el de su admisión por la Mesa (art. 31.1 4 RCD), y por conducto de la Presidencia del Congreso (art. 7.2 RCD). Quiere decirse que, a diferencia de lo que se dispone respecto de otras atribuciones que expresan la voluntad de órgano legislativo (como la de iniciar el procedimiento legislativo: STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7), la facultad que aquí consideramos no es distinta a la de presentación de propuestas a través de las cuales un parlamentario, o un grupo de ellos, insta a la Cámara para que haga suya una determinada iniciativa. No es el órgano parlamentario el que recaba la información, sino alguno o algunos de sus miembros, a título individual, por más que tal decisión, en sí perfecta, quede condicionada a su admisión por la Mesa y a su tramitación ad extra a través del Presidente de la Cámara.

Nos encontramos, por tanto, ante una función parlamentaria de posible ejercicio individual, cuyo sentido propio, como tal derecho funcional, se encuentra en el

reconocimiento por el reglamento, de que todos y cada uno de los Diputados ostentan facultades de control al Gobierno (interpelaciones y preguntas; arts. 180 y 185 RCD, respectivamente) respecto de las cuales el derecho de recabar información de las Administraciones tiene un alcance claramente instrumental. En razón de todo ello debemos concluir que el art. 7.1 RCD reconoce el derecho individual de los Diputados a recabar, en la forma y con los requisitos que el mismo reglamento establece, información a la Administración, derecho que deriva del status propio del cargo de Diputado, y por ello, se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 de la Constitución.

5. Adelantamos anteriormente que el ejercicio del referido derecho individual de los Diputados no puede quedar sujeto, en el seno de la Cámara, a un control de oportunidad sobre la conveniencia o inconveniencia de hacer llegar a la Administración la solicitud de información, ya que el control que la Mesa del Congreso de los Diputados ejerce en estos casos sobre los escritos y documentos presentados es, esencialmente, un examen de la viabilidad formal de tales propuestas. No se invoca, ni se aprecia, ninguna limitación material derivada de la Constitución, del bloque de la constitucionalidad o del reglamento parlamentario que justifique que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales (excepciones a las que se refería la STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3).

Nos corresponde, entonces, despejar si los acuerdos impugnados, a la vista de tales límites, resultaron arbitrarios o no motivados, privando indebidamente al Diputado del derecho que reclama, y, a su través, del derecho fundamental a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 CE).

El art. 7.1 RCD establece como único requisito para la admisión de la solicitud de información presentada por los Diputados el "previo conocimiento" del Grupo parlamentario al que pertenezcan. Éste es, precisamente, el elemento que está en la base de la controversia, dado que la Mesa, de conformidad con la práctica parlamentaria precedente a la que alude, exige que figure en el texto de la iniciativa la firma del portavoz del Grupo parlamentario, titular o sustituto, para dejar constancia del previo conocimiento. El Diputado recurrente considera que esa exigencia constituye un obstáculo para el adecuado desarrollo de las funciones que le corresponden, al someter su iniciativa a una condición no prevista en la norma parlamentaria, convirtiendo la obligación de informar al Grupo parlamentario en una especie de autorización encubierta para la tramitación de la solicitud.

El canon de enjuiciamiento en esta tipología de casos, según se desprende de la pluralidad de referencias jurisprudenciales recogidas en los fundamentos jurídicos anteriores, ofrece una doble vertiente que abordamos de modo secuencial. Consiste, en primer lugar, en la comprobación de que los acuerdos de la Mesa incorporan una motivación expresa, en aplicación de las normas a las que está sujeta la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria. En segundo lugar, en la verificación de si dicha motivación, materialmente, puede reputarse suficiente y adecuada para la preservación del

derecho fundamental que nos ocupa (por todas, STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 4).

6. Contemplados los acuerdos desde la primera perspectiva, se advierte que contienen una motivación expresa. Es indudable la precariedad del primero de ellos, de fecha 25 de septiembre de 2007, que exclusivamente recordaba los términos del art. 7.1 del Reglamento de la Cámara, sin hacer referencia alguna a las razones por las que no se otorgaba validez al fax aportado por el Diputado como forma de acreditación de la comunicación de su iniciativa al Grupo parlamentario. El segundo de los acuerdos, de 30 de octubre de 2007, desestimatorio de la solicitud de reconsideración del anterior, sin embargo, motiva con detalle la decisión adoptada. De conformidad con la práctica parlamentaria precedente, sostiene la Mesa que el previo conocimiento del Grupo parlamentario de las solicitudes de información de los Diputados se acredita con la firma del portavoz, titular o sustituto, en el texto de la iniciativa, pues ese requerimiento persigue dar certeza del previo conocimiento y responde al funcionamiento interno de los Grupos parlamentarios, sin implicar autorización o coautoría por parte de éstos, sino, únicamente, la forma fiable de constatar el conocimiento reglamentariamente exigido, de la misma forma que se dispone en el art. 110 del Reglamento para la presentación de enmiendas.

La Mesa de la Cámara, por tanto, sí motivó la denegación de la iniciativa de solicitud de información.

7. Cuestión distinta es que dicha motivación pueda reputarse, además, materialmente respetuosa con el art. 23.2 CE.

A este propósito, recordemos en primer lugar que los usos parlamentarios, a los que se refiere el acuerdo de la Mesa de la Cámara de 30 de octubre de 2007, han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo hoy, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras. Así ha venido a reconocerlo este Tribunal, al afirmar que estos usos parlamentarios siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3). Ahora bien, como con acierto destaca el Ministerio Fiscal, al igual que el resto de las normas o resoluciones intraparlamentarias dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, los usos parlamentarios tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo; de manera que la práctica parlamentaria efectivamente instaurada no puede resultar tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7, y 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 4). En otras palabras: los usos parlamentarios son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, pero no pueden restringir su contenido reconocido en la norma reglamentaria.

En el presente caso, ninguna de las partes ha puesto en duda que, en relación con las solicitudes del art. 7.1 RCD, exista en el seno del Congreso de los Diputados una práctica parlamentaria consistente en la exigencia reseñada (firma del portavoz

del Grupo parlamentario). Obsérvese, asimismo, que la inadmisión de la iniciativa no se produjo por un déficit de satisfacción de la finalidad del requisito en el caso concreto (la Mesa de la Cámara no pone en cuestión que el Grupo parlamentario tuviera efectivo conocimiento a través del fax remitido el día 18 de septiembre de 2007). Al contrario, la decisión se fundamentó, con independencia de que aquella finalidad fuera o no satisfecha, en el modo en que fue llevada a cabo la obligación; en su ejecución a través de un medio de comunicación distinto al definido en la práctica parlamentaria de referencia.

Enunciados los perfiles del caso, debemos concluir que la invocación del precedente parlamentario que realizan las resoluciones impugnadas carece de virtualidad limitadora de las prerrogativas parlamentarias reconocidas por el Reglamento de la Cámara.

En efecto, la existencia de una práctica parlamentaria conforme a la cual la solicitud de información y datos del art. 7.1 RCD únicamente puede canalizarse si viene acompañada por la firma del portavoz del Grupo parlamentario, obedece, sin duda, a la finalidad de verificar el previo conocimiento que cita la norma, como señala la Mesa de la Cámara y destaca en su escrito la representación procesal del Congreso de los Diputados. Sin embargo, ese uso de la Cámara, aunque instituye una fórmula objetivamente eficaz para verificar el requisito reglamentario del previo conocimiento, restringe la prerrogativa parlamentaria, ya que supone establecer un único cauce para el cumplimiento de la obligación, con exclusión de otros métodos o procedimientos que igualmente garantizarían la satisfacción del deber de dar previo conocimiento al Grupo parlamentario. Se introduce, en definitiva, una restricción en el ejercicio de la iniciativa parlamentaria que carece de suficiente justificación y que, además, recorta con intensidad la facultad prevista en el Reglamento, pues la negativa del portavoz a la firma, por la razón que fuere, impediría la efectividad del derecho reconocido individualmente al Diputado, con el resultado de que vendría a alterarse el régimen previsto en la norma reglamentaria, que no establece como condición para la tramitación de la iniciativa una firma o una autorización por parte del Grupo parlamentario.

La forma en que la Mesa del Congreso de los Diputados entiende el requisito controvertido no responde al principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal también en relación con el art. 23 CE (STC 44/2010, de 26 de julio, FJ 4). Principio según el cual, al revisar los actos relativos al ejercicio de dicho derecho fundamental, los actores jurídicos deberán optar por la interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia de tales derechos. A idéntica conclusión se llega si acogemos el enfoque inverso, como hiciera en su momento la STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 5. En efecto, no habiendo restricción expresa en el Reglamento del Congreso de los Diputados para el empleo de otras fórmulas para la puesta en conocimiento del Grupo de la iniciativa del Diputado, no solo se desatendió el principio de interpretación más favorable a la eficacia del derecho, sino que, además, "los acuerdos cuestionados optaron por la

interpretación más lesiva" del mismo, ya que condujeron a una limitación de su efectividad pese al amplio margen que la norma reglamentaria ofrece para acoger otras opciones acordes con el sentido de dicha norma.

Por otra parte, la posibilidad de una interpretación integradora del precepto reglamentario, fundada en la efectiva satisfacción del requisito reglamentario y no meramente en el procedimiento seguido para obtenerla, excluye la pertinencia de acudir a la analogía, como parece que con la cita del régimen previsto para la presentación de enmiendas en el procedimiento legislativo (art. 110 RCD) los acuerdos impugnados apuntaban. De la lectura de la previsión parlamentaria no se desprende la existencia de un "vacío" de regulación sobre el modo de cumplimiento, sino simplemente la implícita acogida de un criterio de flexibilidad en cuando a la forma de obtener la finalidad material de la comunicación al Grupo. Dicha conclusión no es incompatible con una hipótesis en la que, eventualmente, los órganos competentes de la Cámara establecieran la forma precisa o cauce concreto a seguir para asegurar la efectividad de la comunicación al Grupo parlamentario y para acreditar el cumplimiento de esa obligación prescrita en el art. 7.1 del Reglamento. Dicha concreción, no obstante, tendría que encontrar justificación en el buen gobierno y gestión del procedimiento y no definirse conforme a fórmulas que hiciesen depender la tramitación de la iniciativa de una suerte de autorización al Diputado titular del derecho por parte del destinatario de la comunicación.

En consecuencia, a la voluntad de cumplimiento y a la efectiva satisfacción de la finalidad del requisito, que nadie cuestiona en el caso concreto, ha opuesto la Mesa del Congreso de los Diputados la exigencia del único cauce que estima idóneo u óptimo, conforme a un juicio de idoneidad que no puede admitirse como condición de cumplimiento y como límite al ejercicio del derecho. Frente a esa interpretación, a falta de prescripción reglamentaria en un determinado sentido, debe entenderse suficiente que el cauce seguido por el recurrente haya sido eficaz para la comunicación de la iniciativa al Grupo, pues lo que la norma exige es el conocimiento por parte de éste.

En atención a estos diversos factores, ha de llegarse a la conclusión de que los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que han sido impugnados en el presente recurso han lesionado el art. 23.2 CE, en su dimensión de derecho al ejercicio del cargo público, al impedir el ejercicio de la facultad de solicitar información de las Administraciones públicas que el art. 7.1 RCD reconocía al demandante de amparo.

8. Como los acuerdos impugnados fueron adoptados en una legislatura ya concluida, no cabe adoptar medida alguna de restablecimiento en el disfrute del derecho vulnerado, dirigida a órganos de una legislatura fenecida. Lo cual no impide satisfacer la pretensión del demandante de amparo mediante la declaración de la lesión del derecho reconocido en el art. 23.2 CE y la nulidad de los acuerdos impugnados (en este sentido, SSTC 107/2001, de 23 de abril, FJ 10; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 6; y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 11).

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 Francisco Garrido Peña y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho al ejercicio de la función parlamentaria en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

2º Declarar la nulidad de los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 25 de septiembre de 2007 (expediente núm. 186/002323/0000) de inadmisión a trámite de la solicitud a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de informe de impacto ambiental sobre la biodiversidad del río Guadalquivir, de la presa de Alcalá del Río y Cantillana (Sevilla), y de 30 de octubre de 2007 (expediente núm. 186/002323/0001) denegatorio de la solicitud de reconsideración del anterior.

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

Dada en Madrid, a tres de mayo de dos mil once.