

## Suplemento

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**7498** *Sala Primera. Sentencia 88/2012, de 7 de mayo de 2012. Recurso de amparo 6976-2006. Promovido por don Rafael Simancas Simancas y otros Diputados de la Asamblea de Madrid en relación con los acuerdos de la Mesa de la Cámara de 21 de marzo y 4 de abril de 2006 por los que se inadmitió a trámite la solicitud de creación de una comisión no permanente de investigación. Vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario: rechazo de la creación de una comisión parlamentaria en un asunto de interés general que contraviene las previsiones del reglamento parlamentario.*

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. 6976-2006, promovido por don Rafael Simancas Simancas, Diputado de la Asamblea de Madrid y portavoz y representante del Grupo Parlamentario Socialista en la referida Asamblea, don José Guillermo Fernando Marín Calvo, también en su condición de Diputado de la Asamblea de Madrid y de portavoz y representante del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, en la mencionada Asamblea, doña Alicia Acebes Carabaño, doña Inés Alberdi Alonso, doña María Helena Almazán Vicario, doña Virginia Aranda Pizarro, doña Ana-María Arroyo Veneroso, don Francisco Cabaco López, don Antonio Chazarra Montiel, don José Carmelo Cepeda García, don Francisco Contreras Lorenzo, don Francisco Cordero Bermejo, don José Antonio Díaz Martínez, don Enrique Eghegoyen Vera, don Antonio Fernández Gordillo, don Alejandro Lucas Fernández Martín, doña Matilde Fernández Sanz, don José Manuel Franco Pardo, doña María-Antonia García Fernández, doña Carmen García Rojas, don José Luis García Sánchez, don Francisco Garrido Hernández, don Francisco Javier Gómez Gómez, don Rafael Gómez Montoya, don Jorge Gómez Moreno, don Francisco Hernández Ballesteros, doña María Patrocinio de las Heras Pinilla, doña María Isabel Manzano Martínez, doña María Paz Martín Lozano, doña María Maravillas Martínez Doncel, doña María Ángeles Martínez Herrando, don Oscar José Monterrubio Rodríguez, doña María Encarnación Moya Nieto, don Adolfo Navarro Muñoz, don Modesto Nolla Estrada, don Adolfo Pinedo Simal, don Marcos Sanz Agüero, doña Ruth Porta Cantoni, doña María Dolores Rodríguez Gabucio, don Andrés Rojo Cubero, don Juan Antonio Ruiz Castillo, don Pedro Feliciano Sabando Suárez, don Eduardo Sánchez Gatell, doña Felisa Sánchez Ocaña, don Manuel Sánchez Cifuentes, don José Quintana Viar, en su condición de Diputados integrantes del grupo parlamentario socialista, y de don Eduardo Cuenca Cañizares, don Fausto Fernández Díaz, doña Margarita Ferre Luparia, doña María Caridad García Álvarez, don Jorge García Castaño, doña María Reyes Montiel Mesa, don Miguel Ángel Reneses González-Solares y don Luis Suárez Machota en su condición de Diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la referida Asamblea, representados por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque y asistido por los Abogados don Manuel de la Rocha Rubí y doña Sofía García-Hortelano Martín-Ampudia, interpuesto contra el

acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 4 de abril de 2006 por el que se desestimó la solicitud de reconsideración del acuerdo de 21 de marzo de 2006 por el que se acordó la inadmisión a trámite de la creación de la comisión no permanente de investigación sobre el «contrato de concesión de obra pública para la redacción del proyecto, ejecución de obra y gestión del servicio público de explotación de la línea ferroviaria de transporte público de viajeros con infraestructura propia, entre Madrid y los municipios de Rivas-Vaciamadrid y Arganda del Rey y el riesgo a que pudieron estar expuestos los usuarios de la misma». Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha comparecido la Asamblea de Madrid representada por doña Clara Garrido Criado, Letrada de su asesoría jurídica. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 3 de julio de 2006 don Roberto Granizo Palomeque, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Rafael Simancas Simancas, don José Guillermo Fernando Marín Calvo y de los demás Diputados de la Asamblea de Madrid mencionados en el encabezamiento de esta Sentencia, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones más arriba señaladas.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El 14 de marzo de 2006 todos los Diputados integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista y de Izquierda Unida presentaron un escrito dirigido a la Mesa de la Asamblea de Madrid por el que solicitaban la creación de una comisión de investigación sobre el «contrato de concesión de obra pública para la redacción del proyecto, ejecución de obra y gestión del servicio público de explotación de la línea ferroviaria de transporte público de viajeros con infraestructura propia, entre Madrid y los municipios de Rivas-Vaciamadrid y Arganda del Rey y el riesgo a que pudieran estar expuestos los usuarios de la misma». Junto con esta solicitud, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 75 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, acompañaron las normas de composición, organización y funcionamiento de la referida comisión.

b) La Mesa de la Cámara, en su reunión de 21 de marzo de 2006, acordó «no admitir a trámite la iniciativa presentada por entender que no concurría el requisito de asunto de interés público que el art. 75 del Reglamento exige para la creación de una comisión de investigación».

c) El 30 de marzo de 2006 don Rafael Simancas Simancas y don Fernando Marín Calvo, en su condición de portavoces y representantes de los Grupos Parlamentarios Socialista y de Izquierda Unida, presentaron ante la Mesa de la Asamblea escrito de solicitud de reconsideración.

d) La Mesa de la Asamblea de Madrid, por acuerdo de 4 de abril de 2006, se ratificó en su anterior acuerdo de 21 de marzo de 2006 por el que decidió no admitir a trámite la iniciativa por entender que no concurría el requisito de interés público que exige el art. 75 del Reglamento de la Asamblea de Madrid para la creación de una comisión de investigación. Según se afirma en esta resolución el Reglamento de la Cámara atribuye al órgano rector la competencia para valorar si la iniciativa presentada tiene el interés público que exige el citado precepto reglamentario y por ello la Mesa puede entrar a efectuar una valoración sustantiva o material sobre el cumplimiento del referido requisito.

En esta resolución se sostiene que el asunto que fundamenta la solicitud de la creación de la comisión de investigación carece de interés público, pues se considera que el fundamento objetivo que sustenta esta iniciativa lo constituyen unas consideraciones adicionales de un informe de un antiguo responsable de las obras de ampliación de la línea 9 del Metro que se produjo en la IV legislatura. También se afirma que la inexistencia

de interés público se pone de manifiesto porque el expediente de contratación estuvo a disposición de los grupos parlamentarios durante años y nunca solicitaron investigación alguna. Por ello la Mesa considera que, al no existir ningún hecho nuevo que justifique una investigación «más allá de la interpretación que se da a unas consideraciones vertidas en un informe del que la única noticia que se ha tenido ha sido la prensa, puesto que no se ha solicitado formalmente su entrega a la Cámara», al haber reconocido el autor del citado informe «que las deficiencias que se detectaron en su construcción y explotación de la línea 9 fueron subsanadas antes de su puesta en marcha», «la investigación de la Comisión se limitaría a analizar las consecuencias hipotéticas de un eventual suceso pasado que no ocurrió». Según sostiene el acuerdo impugnado «[u]na comisión de investigación no puede tener por objeto analizar las consecuencias de un informe técnico que contiene consideraciones sobre el sistema de ejecución de unas obras que se remontan a tres legislaturas anteriores de las que no se ha derivado posteriormente ninguna consecuencia y en el que se manifiesta que cualquier posible deficiencia fue subsanada.»

3. Aducen los recurrentes que las decisiones impugnadas de la Asamblea de Madrid vulneran el art. 23 CE. Alegan, por una parte, que tales acuerdos suponen una restricción del *ius in officium* de los parlamentarios que garantiza el art. 23.2 CE, ya que este derecho fundamental no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga.

Los demandantes de amparo sostienen también que existe una conexión entre el derecho de los parlamentarios ex art. 23.2 CE y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues entienden que, de acuerdo con la STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 3, son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos los que dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. Por ello consideran que la Mesa de la Asamblea al impedir la creación de la comisión de investigación solicitada ha vulnerado no sólo el derecho fundamental de los parlamentarios a ejercer su *ius in officium* (art. 23.2 CE) sino también el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos del art. 23.1 CE a través de sus parlamentarios.

Los Diputados recurrentes alegan que, al ser el derecho consagrado en el art. 23.2 CE un derecho de configuración legal y establecer el art. 75.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid los requisitos exigidos para crear una comisión de investigación, tienen derecho a que se cree una comisión de este tipo si cumplen los requisitos exigidos por este precepto reglamentario.

Por otra parte, ponen de manifiesto que, según la doctrina constitucional (STC 161/1988), el control que debe ejercer la Mesa respecto de las iniciativas parlamentarias no puede ser un control de oportunidad, que es el tipo de control que la Mesa ha ejercido en este caso. También aducen que, de acuerdo con las SSTC 161/1988, 205/1990 y 177/2002, salvo que las iniciativas se refieran a cuestiones manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara o manifiestamente contrarias a Derecho, el examen de la Mesa debe limitarse a controlar su viabilidad y por ello consideran que no puede ser utilizado el trámite de admisión para imponer el parecer de la mayoría política de la Mesa frente a la pretensión de las minorías, que es lo que, a su juicio, ha sucedido en este supuesto. A su juicio, al afectar la decisión de inadmisión de estas iniciativas a derechos fundamentales de los parlamentarios estas decisiones deben basarse en la estricta aplicación de un precepto parlamentario, precepto que, en su opinión, debe ser interpretado de manera restrictiva.

Por todo ello entienden los recurrentes que la Mesa de la Asamblea de Madrid, al inadmitir la solicitud de creación de la comisión de investigación propuesta, se ha extralimitado en el ejercicio de sus funciones de calificación y decisión, pues, en su opinión, en el presente caso la creación de la comisión tenía un claro interés público, tanto por la materia a la que se refería (se trataba de un contrato de concesión de obra

pública para la redacción del proyecto, ejecución de obra y gestión del servicio público de explotación de la línea ferroviaria de transporte público de viajeros) como por afectar a una actuación del Gobierno autonómico que incidía directamente sobre los ciudadanos. Según los Diputados demandantes de amparo, en este supuesto la Mesa más que discutir la relevancia o interés público del objeto de la comisión —interés público que, a su juicio, es evidente— ha analizado la cuestión de fondo sobre la que se pretendía crear la comisión de investigación y ha rechazado la creación de esta comisión por entender que no existían las irregularidades que pretendían investigarse a través de la creación de la referida comisión, y al actuar de este modo la Mesa de la Asamblea ha vulnerado el art. 23 CE.

Por último señalan que, como con la regulación existente no ha habido precedentes en los que se haya denegado la creación de una comisión de investigación, se ha discriminado por razones ideológicas a los grupos parlamentarios recurrentes.

4. Por providencia de 23 de enero de 2008 la Sección Segunda acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) en su redacción anterior a la actualmente vigente (disposición transitoria tercera de la Ley 6/2007), conceder a la parte demandante y al Ministerio Fiscal el plazo común de diez días para que, con las aportaciones documentales que procedieran, formularan las alegaciones que estimaran conveniente en relación con la causa de inadmisión que preveía el art. 50.1 c) LOTIC: carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 12 de febrero de 2008 los recurrentes en amparo formularon alegaciones. Sostienen que no concurre la causa de inadmisión señalada en la providencia de 23 de enero de 2008 —carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda— pues consideran que la decisión de la Mesa de la Asamblea de Madrid de inadmitir la iniciativa por la que se solicitaba la creación de una comisión de investigación vulnera el derecho de participación política consagrado en el art. 23 CE, por lo que, reiterando los argumentos expuestos en su escrito de demanda, solicitan que se admita a trámite el recurso de amparo.

6. El Fiscal presentó su escrito de alegaciones en el Registro de este Tribunal el 15 de febrero de 2008.

El Ministerio Fiscal, tras exponer la doctrina constitucional que considera aplicable y los preceptos del Reglamento de la Asamblea de Madrid que, a su juicio, deben ser tenidos en cuenta para resolver la cuestión planteada en el recurso de amparo, llega a la conclusión de que la Mesa de la Cámara, en cumplimiento de los requisitos reglamentarios, debe examinar el contenido material de la iniciativa y comprobar si la misma se refiere a asuntos de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid, como exige el art. 75 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. De ahí que, a juicio del Fiscal, en este supuesto el examen que debe efectuar la Mesa de la iniciativa presentada va más allá de la estricta verificación de los requisitos formales y, en consecuencia, considera que debe entrar a valorar si la comisión de investigación propuesta es sobre un asunto de interés público que incida en el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid. En el presente caso, a juicio del Fiscal la Mesa ha apreciado que no concurría el referido requisito y ha motivado expresa, suficiente y adecuadamente su decisión y por esta razón descarta que concurren las vulneraciones del art. 23 CE invocadas por los recurrentes. Por todo ello interesa la inadmisión del recurso de amparo.

7. Por providencia de la Sala Primera de 21 de noviembre de 2011 la Sala, de conformidad con lo previsto en el art. 11.2 LOTIC, acordó conocer del presente recurso de amparo y admitirlo a trámite.

En aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC se dirigió atenta comunicación a la Presidenta de la Asamblea de Madrid a fin de que en un plazo que no excediera de diez días remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al expediente administrativo relativo a los acuerdos impugnados y se acompañó a la mencionada comunicación copia de los de la demanda para conocimiento de la Mesa de la Asamblea de Madrid a efectos de su personación en el presente proceso constitucional.

8. El 29 de diciembre de 2011 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el escrito formulado por doña Clara Garrido Criado, Letrada jefe de la asesoría jurídica de la Asamblea de Madrid, por el que solicitó que se la tuviera por personada en el presente recurso de amparo. Asimismo la Asamblea de Madrid remitió las actuaciones solicitadas.

9. Por diligencia de ordenación 9 de enero de 2012 el Secretario de Justicia de la Sección Segunda tuvo por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por la Asamblea de Madrid y se tuvo por personada y parte a la Letrada jefe de la asesoría jurídica de la Asamblea de Madrid.

En esta misma diligencia de ordenación, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se dio vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para que pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes.

10. Los recurrentes presentaron su escrito de alegaciones el 14 de febrero de 2012. Entienden los demandantes de amparo que la Mesa, al considerar que el asunto sobre el que se pedía la creación de la comisión de investigación carecía de interés público e inadmitir por este motivo la iniciativa presentada, se ha extralimitado en el ejercicio de sus funciones de calificación. Tal forma de proceder conlleva, según los recurrentes, la lesión del art. 23 CE, pues impide que una iniciativa promovida por las minorías parlamentarias se someta a investigación y debate público en la Asamblea. Por todo ello y tras reiterar los argumentos expuestos en su escrito de demanda y la doctrina constitucional que consideran aplicable, los recurrentes solicitan la estimación del amparo.

11. El Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 16 de febrero de 2012 en el que da por reproducidas las formuladas en su anterior escrito de 15 de febrero de 2008.

12. El 12 de febrero de 2012 se registro en este Tribunal el escrito de alegaciones de la Asamblea de Madrid. Según sostiene la representación procesal de la Cámara, la decisión de la Mesa de inadmitir la iniciativa presentada no vulnera el art. 75.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. En su opinión, la Mesa ejerce en un mismo acto una doble función: por una parte, la función de admisión o inadmisión a trámite de la iniciativa presentada ante ella y, por otra, la encomendada por el art. 75.1 del Reglamento, que es la función de acuerdo; función que, según sostiene esta parte procesal, es distinta de la de admisión a trámite y que conlleva una facultad de decisión o acuerdo que va más allá de los límites inherentes a la función de calificación o admisión a trámite. Según sostiene la Asamblea de Madrid, el referido precepto reglamentario impone a la Mesa la obligación de examinar los presupuestos materiales y formales que ha de reunir la solicitud, de ahí que sólo cuando concurren todos ellos cabrá la calificación de admisión a trámite y la creación de la comisión de investigación propuesta.

Aduce, por otra parte, la Asamblea de Madrid que la Mesa, cuando examinó la propuesta de creación de la comisión de investigación, no se extralimitó en sus funciones ni, en consecuencia, utilizó este trámite como un mecanismo para imponer el parecer de la mayoría política de este órgano haciendo prevalecer un criterio de tal naturaleza fuera del ámbito de sus potestades. Sostiene la representante de la Asamblea, que no era posible que la Mesa actuara de tal modo, ya que en este órgano no están representados los grupos parlamentarios, pues los miembros de la Mesa son elegidos *uti singuli* de entre los propios Diputados en la sesión constitutiva de la Cámara [arts. 9, 10, 11, 51 y 52 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM)], momento en el que los referidos grupos

no están todavía constituidos (art. 39.1 RAM *a sensu contrario*). Estas consideraciones llevan a esta parte procesal a sostener que en la Mesa no existe *strictu sensu* una mayoría política a semejanza de lo que ocurre en los demás órganos de la Cámara y singularmente en la Junta de portavoces.

En todo caso, según la Asamblea de Madrid, aunque se admitiera que la composición de la Mesa reflejara la composición política de la Cámara, debe desecharse cualquier lectura del art. 57.1 RAM que no tenga en cuenta la distinción entre las dos funciones señaladas: la de admisión a trámite y la de acuerdo y que implique que, solicitada la comisión de investigación por dos quintos de la Cámara, la misma deba ser estimada automáticamente sin ningún margen de decisión. De otro modo, sostiene la Asamblea, se estaría dejando esta decisión en manos de una minoría parlamentaria, de un máximo del 40 por 100 de los Diputados, y ello supondría una interpretación del Reglamento contraria al art. 14.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que exige que los acuerdos deban ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, salvo en los supuestos en los que el Estatuto, el Reglamento o las leyes exijan mayorías especiales.

Alega también el representante de la Asamblea de Madrid que si se compara el procedimiento de creación de una comisión de investigación regulado en el Reglamento de la Asamblea de Madrid con el procedimiento previsto en otros reglamentos parlamentarios se observa que la Asamblea de Madrid es la única Cámara en la que el Pleno no tiene capacidad alguna de decisión sobre la creación de la comisión de investigación. Todo ello no hace más que confirmar, según esta parte procesal, la singularidad de la función que atribuye a la Mesa de la Cámara el art. 75.1 RAM, por remisión al art. 49.1 g); singularidad que, aunque no llega a hacer del mismo un órgano funcional, le aproxima a ello y en coherencia con esta consideración hace inaplicables para este supuesto las limitaciones que se le imponen como órgano encargado de la calificación y admisión a trámite de los escritos parlamentarios [art. 49.1 c)] tal y como han sido configuradas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Por todo ello se sostiene que la Mesa de la Cámara está habilitada para apreciar, en la ausencia del interés público, la eventual existencia de una limitación material a la solicitud de creación presentada por dos quintos de los Diputados de la Asamblea no dando curso a la misma y, en su caso, rechazándola; decisión que, en la medida que incide sobre los derechos de los parlamentarios, deberá ser motivada. De ahí que se considere que en el presente caso, al haber motivado debidamente la Mesa su decisión de rechazar la creación de la comisión de investigación, los acuerdos impugnados no vulneren los derechos fundamentales que consagra el art. 23 CE.

Se opone también la Asamblea de Madrid a la alegación de la demanda de amparo en la que se aduce que la Mesa ha discriminado a los recurrentes por razones ideológicas. Según sostiene esta parte procesal la Mesa al adoptar los acuerdos impugnados no discriminó a los recurrentes, pues la decisiones impugnadas se acordaron en virtud de lo dispuesto en el art. 75.1 RAM y tienen fundamentación suficiente y razonable.

Termina sus alegaciones la representación procesal de la Asamblea de Madrid señalando que en el «suplico» de la demanda se indica que se impugna además del acuerdo de la Mesa de Madrid de 4 de abril de 2006, el de 21 de marzo, cuando el acuerdo impugnado es el primero de ellos, que alcanzó firmeza cuando en virtud del segundo se confirmó. Junto a ello aduce también que como los acuerdos impugnados se adoptaron en el año 2006, esto es, en la VII legislatura de la Asamblea de Madrid, y ahora nos encontramos en la IX, un eventual fallo estimatorio del recurso no podría ordenar a la Mesa la creación de la comisión de investigación cuya creación rechazaron los acuerdos impugnados.

13. Mediante providencia de 3 de mayo de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de amparo se dirige contra los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 21 de marzo de 2006 y 4 de abril de 2006. El primero decidió no admitir a trámite la iniciativa formulada por Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista y de Izquierda Unida por la que se proponía la creación de una comisión de investigación sobre el contrato de concesión de obra pública para la redacción del proyecto, ejecución de obra y gestión del servicio público de explotación de la línea ferroviaria de transportes público de viajeros y el riesgo a que pudieron estar expuestos los usuarios de la misma. El segundo desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra aquél.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Mesa rechazó la iniciativa propuesta al considerar que la comisión de investigación cuya creación se solicitaba no tenía por objeto un asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid, tal y como exige el art. 75.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM). La Mesa consideró, según se afirma en el acuerdo que desestimó la solicitud de reconsideración, que «una comisión de investigación no puede tener por objeto analizar las consecuencias de un informe técnico que contiene consideraciones sobre el sistema de ejecución de unas obras que se remontan a tres legislaturas anteriores, de los (sic) que no se ha derivado posteriormente ninguna consecuencia, y en el que se manifiesta que cualquier posible deficiencia fue subsanada».

Los recurrentes consideran que la Mesa de la Asamblea, al haber rechazado la propuesta de creación de la comisión de investigación, ha lesionado los derechos fundamentales que consagra el art. 23.1 y 2 CE. Por el contrario, tanto el Fiscal como la Asamblea de Madrid sostienen que las resoluciones impugnadas no vulneran los derechos fundamentales invocados, pues entienden que la Mesa se ha limitado a aplicar lo dispuesto en el art. 75.1 RAM; precepto que le obliga no sólo a verificar si concurren los requisitos formales exigidos para la creación de una comisión de este tipo, sino también a comprobar si el asunto sobre el que pretende crearse la comisión de investigación es de interés público. Por todo ello consideran que, al haberse adoptado en virtud de lo dispuesto en el referido precepto reglamentario y haberse adoptado esta decisión de forma debidamente motivada, no se ha incurrido en las vulneraciones del art. 23 CE alegadas.

2. Este Tribunal ha elaborado una doctrina en torno al derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE) que, a los efectos que interesan para resolver el presente recurso de amparo, puede sistematizarse del siguiente modo:

a) El art. 23.2 CE «no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga» (por todas, STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2).

b) Cuando, como sucede en este caso, son los representantes los que consideran vulnerado su derecho a ejercer su cargo público (art. 23.2 CE) la vulneración de este derecho fundamental incide también en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) al existir una directa conexión entre estos derechos fundamentales, pues, según ha sostenido reiteradamente este Tribunal, «son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos» (por todas, STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 3). De ahí que en la citada Sentencia, como en otras muchas, hayamos sostenido que el derecho que garantiza el art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio.

c) Es asimismo doctrina reiterada de este Tribunal que el derecho que consagra el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal y, en consecuencia, corresponde a los reglamentos parlamentarios «fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica» [por todas STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 a)]. Todo ello sin perjuicio de que, como también hemos señalado reiteradamente, «el art. 23.2 CE no contempla un derecho fundamental de los parlamentarios al cumplimiento de la legalidad parlamentaria, sino un derecho a ejercer las facultades inherentes al núcleo de su función representativa de acuerdo con lo previsto en dicha normativa y en condiciones de igualdad» (STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4, entre otras muchas).

d) En relación con las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidas y su incidencia en el *ius in officium* de los parlamentarios existe también abundante doctrina constitucional en la que hemos mantenido que es acorde con la Constitución atribuir a este órgano la función de controlar la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios «siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Y ello porque el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la propia Cámara, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente como tal foro de debate y participación en la cosa pública» (por todas, STC 108/2011, de 20 de julio, FJ 6).

No obstante, hemos señalado también que «el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengán, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad» (entre otras muchas, STC 40/2003, de 27 de febrero FJ 2). Todo ello sin perjuicio de que, además, hayamos admitido la posibilidad de que las Mesas de las Cámaras puedan rechazar escritos en los que se planten cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8).

e) En todo caso, la Mesa de la Cámara deberá motivar su decisión sobre la inadmisión de las iniciativas, pues al ser estas iniciativas una manifestación del *ius in officium* del parlamentario que las formula, su rechazo arbitrario o no motivado vulnerará el derecho que le garantiza el art. 23.2 CE a ejercer sus funciones sin impedimentos ilegítimos (SSTC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; y 40/2003 de 27 de febrero FJ 2).

3. La cuestión que debemos analizar en el presente recurso de amparo es, como se ha indicado, si la Mesa de la Asamblea de Madrid, al rechazar la creación de la comisión de investigación propuesta por los parlamentarios recurrentes en amparo, vulneró su *ius in officium* y, en consecuencia, el derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 CE, pues, como ha quedado expuesto, este derecho fundamental garantiza no sólo el acceso

a los cargos y funciones públicas, sino también el ejercicio de estos cargos y funciones públicas de conformidad con lo previsto en las leyes.

Para apreciar si existe esta vulneración constitucional lo primero que debemos examinar es si la decisión de la Mesa ha afectado al ejercicio de una facultad que forme parte del núcleo de la función representativa parlamentaria, pues, como hemos señalado anteriormente, sólo estas facultades están garantizadas por el art. 23.2 CE. En el caso que ahora se examina, dado el objeto de la iniciativa rechazada —crear una comisión de investigación sobre la adjudicación de un contrato de concesión de obra pública para la redacción del proyecto, ejecución de obra y gestión del servicio público de explotación de una línea ferroviaria de transporte público entre diversos municipios de la Comunidad de Madrid— es claro que a través de la misma pretendía ejercerse la función de control de gobierno; función que pertenece indudablemente al núcleo de la función representativa parlamentaria (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3).

4. Ahora bien, para que su ejercicio se encuentre garantizado por el art. 23.2 CE es preciso que se lleve a cabo respetando lo dispuesto en la normativa parlamentaria, pues este derecho fundamental garantiza su ejercicio de acuerdo con lo previsto en la legalidad parlamentaria y en condiciones de igualdad (STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4).

El art. 75.1 RAM dispone en su primer inciso «[l]a Mesa, a propuesta de dos quintas partes de los miembros de la Asamblea, acordará la creación de una Comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid», y es precisamente en este inciso del art. 75.1 RAM en el que ha fundamentado la Mesa su decisión de no admitir a trámite la iniciativa presentada al considerar que no concurría «el requisito de interés público que el art. 75 del Reglamento exige para la creación una comisión de investigación».

De acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, el reglamento de la Cámara puede establecer límites materiales a la admisión de las iniciativas parlamentarias y otorgar a la Mesa la función de verificar si la iniciativa presentada los respeta, por lo que, salvo que la exigencia impuesta por la norma parlamentaria sea por su contenido inconstitucional, el establecimiento de estos límites materiales no conllevará una ilegítima restricción del derecho de los parlamentarios del ejercicio de sus funciones representativas.

En el presente caso, la exigencia establecida en el art. 75.1 RAM cuando establece como requisito para poder crear una comisión de investigación que tenga como objeto un asunto de interés público no puede considerarse contraria a la Constitución ni al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, pues, al ser estas comisiones órganos del Parlamento, es acorde con su naturaleza limitar su ámbito de actuación a asuntos que sean de interés para la comunidad que se encuentra representada en la Cámara. Esta exigencia, además, concuerda con la prevista en el art. 76 CE cuando establece que el Congreso, el Senado o ambas Cámaras conjuntamente pueden nombrar comisiones de investigación «sobre cualquier asunto de interés público», por lo que ninguna vulneración constitucional puede conllevar que la normativa parlamentaria de la Asamblea de Madrid establezca un requisito similar cuando regula la creación de sus comisiones de investigación.

5. La siguiente cuestión que debemos examinar para apreciar si las resoluciones impugnadas vulneran el derecho fundamental que consagra el art. 23.2 CE es si la Mesa de la Asamblea de Madrid, al inadmitir la iniciativa presentada por considerar que la creación de la comisión de investigación propuesta carecía del interés público que exige el art. 75.1 RAM, ha efectuado una aplicación de lo dispuesto en este precepto reglamentario contraria al referido derecho fundamental.

Para valorar en términos jurídico-constitucionales las resoluciones de la Mesa de la Asamblea de Madrid impugnadas es condición inexcusable determinar si el art. 75.1 RAM otorga a los Diputados el derecho a crear una comisión de investigación si cumplen los requisitos exigidos en este precepto reglamentario o si, por el contrario, esta norma se limita a regular los requisitos necesarios para que los parlamentarios puedan solicitar la

creación de este tipo de comisiones y a otorgar a la Mesa la competencia para que, en atención a consideraciones de oportunidad o, en todo caso, de libre apreciación política, decida o no su constitución.

El art. 75.1 RAM establece expresamente que la Mesa «acordará» la creación de la comisión solicitada, por lo que no parece otorgar a este órgano margen alguno de discrecionalidad para decidir si crea o no la comisión propuesta, sino que únicamente le atribuye la facultad de comprobar si la iniciativa cumple los requisitos exigidos por el mismo. Una interpretación literal del precepto lleva, por tanto, a entender, que la Mesa sólo puede rechazar la creación de la comisión de investigación solicitada en el caso de que la indagación propuesta no recaiga sobre asuntos de interés público sobre los que la Comunidad de Madrid tenga competencia o cuando la iniciativa se hubiera formulado incumpliendo los requisitos formales exigidos. Es la de la Mesa una potestad rigurosamente reglada.

Esta interpretación es, además, la que se deriva del sentido y la finalidad de la institución que regula esta norma —las comisiones de investigación— y de la propia función que desempeña la Mesa como órgano rector de la Cámara. El entendimiento del precepto en el sentido indicado garantiza a la oposición parlamentaria que pueda valerse de este tipo de iniciativas cuando la petición la hayan suscrito las dos quintas partes de la Cámara; interpretación que es acorde con la naturaleza de este tipo de comisiones como órganos a través de los cuales la oposición parlamentaria puede ejercer su función de control político. Es significativo a estos efectos que el Reglamento exija una minoría tan cualificada para que pueda solicitarse la creación de este tipo de comisiones; exigencia que tiene sentido en el caso de que la norma parlamentaria atribuya a este conjunto de voluntades —no a otro órgano y no específicamente a la Mesa— la determinación de lo que sea objeto de investigación, pues si la decisión le correspondiera a otro órgano no parece lógico exigir un número tan alto de diputados que avale la iniciativa; sentido que, sin embargo, sí tiene cuando la decisión sobre si la investigación debe o no efectuarse no depende más que de que exista una propuesta en tal sentido y de que la misma se formalice debidamente. Requisito, por otra parte, que evita que pueda hacerse un uso abusivo de este tipo de comisiones que pudiera pervertir su propia funcionalidad.

Junto a ello debe tenerse en cuenta que, como hemos señalado en reiteradas ocasiones, «las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere.» [SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7, en el mismo sentido y 89/2005, de 18 de abril, FJ 7; 90/2005, de 18 de abril, FJ 7; 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 b); 44/2010, de 26 de julio, FJ 5 y 29/2011, de 14 de marzo, FJ 4]. Resulta, por tanto, que de acuerdo con esta doctrina, no es acorde con la naturaleza de la Mesa adoptar decisiones de carácter discrecional, por lo que no resultaría conforme con las funciones que corresponde a este órgano entender que es competencia de la Mesa decidir si existen o no motivos que justifiquen la creación de una comisión de investigación, al ser ésta una decisión que conlleva un margen de discrecionalidad política.

Las consideraciones anteriores nos llevan a apreciar que cuando el art. 75.1 RAM establece que la comisión de investigación propuesta debe recaer sobre un «asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid» no está atribuyendo a la Mesa la facultad de realizar un examen liminar sobre si existen o no motivos que fundamenten la investigación solicitada, sino, simplemente, está estableciendo qué tipo de asuntos pueden ser objeto de estas comisiones y para ello sólo

requiere que se trate de asuntos que incidan en cuestiones de interés general y que sobre los mismos tenga competencias la Comunidad de Madrid, con independencia de la valoración que puedan merecer los hechos que pretenden ser investigados. Interpretar de otro modo el referido concepto supondría, como se ha expuesto, no sólo ir en contra del tenor literal del precepto, sino también del sentido y finalidad de las comisiones de investigación, y conllevaría, además, atribuir a la Mesa una decisión de carácter político que este órgano, dada su naturaleza, no puede adoptar.

Por ello, cuando el art. 75.1 RAM establece como presupuesto habilitante para la creación de una comisión de investigación que tenga por objeto «asuntos de interés público» esta exigencia sólo determina que este tipo de comisiones tienen que versar sobre asuntos que afecten a los intereses de la Comunidad, lo que conlleva excluir de su ámbito los asuntos de estricto interés particular, por más que puedan ser de interés del público, sin trascendencia en cuestiones que puedan ser de interés para la ciudadanía en cuanto tal.

Por todo cuanto se ha expuesto debemos concluir que, de acuerdo con lo previsto en el art. 75.1 RAM, la Mesa sólo puede rechazar la creación de una comisión de investigación si la iniciativa no cumple manifiestamente los requisitos formales exigidos por este precepto o cuando no recaiga sobre un «un asunto de interés público dentro del ámbito de la Comunidad de Madrid», entendiendo el concepto de interés público en el sentido que acabamos de indicar.

Y es claro que el «contrato de concesión de obra pública para la redacción del proyecto, ejecución de obra y gestión del servicio público de explotación de la línea ferroviaria de transporte público de viajeros con infraestructura propia, entre Madrid y los municipios de Rivas-Vaciamadrid y Arganda del Rey y el riesgo a que pudieron estar expuestos los usuarios de la misma» es una cuestión de interés general sobre la que tiene competencia la Comunidad de Madrid (art. 26.1.6 del Estatuto de Autonomía de Madrid).

6. En el presente caso, tal y como hemos señalado, la Mesa de la Asamblea rechazó crear la comisión de investigación propuesta por entender que no existían motivos que justificaran esta iniciativa; decisión que por las razones que acabamos de exponer no puede considerarse amparada en el art. 75.1 RAM. Así pues, la Mesa de la Asamblea limitó indebidamente las facultades de los parlamentarios recurrentes en amparo, vulnerando por ello su derecho fundamental a ejercer su cargo público que les garantiza el art. 23.2 CE.

Procedente será por tanto el pronunciamiento previsto en el art. 53 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La estimación del recurso con fundamento en esta queja nos exige de analizar la otra alegación planteada en la demanda de amparo.

Debe señalarse, por último, que al haberse adoptado los acuerdos impugnados en una legislatura ya concluida no cabe adoptar en el fallo de nuestra Sentencia ninguna medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado por la Mesa de la Asamblea de Madrid (entre otras muchas, STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 6), por lo que la pretensión de los parlamentarios recurrentes en amparo ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho fundamental garantizado por el art. 23.2 CE y la nulidad de los acuerdos que impidieron su ejercicio.

#### FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar el derecho de los recurrentes a ejercer sus cargos públicos en los términos que dimanaban del art. 23.2 CE.

2.º Anular el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 21 de marzo de 2006 por el que se acordó la inadmisión a trámite de la creación de la comisión no permanente de investigación sobre el «contrato de concesión de obra pública para la redacción del proyecto, ejecución de obra y gestión del servicio público de explotación de la línea ferroviaria de transporte público de viajeros con infraestructura propia, entre Madrid y los municipios de Rivas-Vaciamadrid y Arganda del Rey y el riesgo a que pudieran estar expuestos los usuarios de la misma» y el acuerdo de 4 de abril de 2006 por el que se desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el anterior acuerdo.

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

Dada en Madrid a siete de mayo de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Javier Delgado Barrio.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.