

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8604 *Sala Segunda. Sentencia 98/2009, de 27 de abril de 2009. Recurso de amparo 1351-2004. Promovido por don Jesús Caldera Sánchez-Capitán y otros diputados respecto a los Acuerdos del Congreso de los Diputados que denegaron la convocatoria de su Diputación Permanente a fin de que compareciese el Presidente del Gobierno a informar sobre la guerra de Irak. Alegada vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario: legitimación activa de los diputados para pretender mediante amparo constitucional la convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1351-2004, promovido por don Jesús Caldera Sánchez-Capitán, don José Luis Rodríguez Zapatero, doña María Teresa Fernández de la Vega Sanz y don Antonio Cuevas Delgado, representados por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque y asistidos por el Abogado don José Luis de Francisco Herrero, contra el Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 11 de febrero de 2004, por el que se confirma el Acuerdo de 9 de febrero del mismo año. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 3 de marzo de 2004, el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, actuando en nombre y representación de don Jesús Caldera Sánchez-Capitán, Diputado y Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, don José Luis Rodríguez Zapatero, doña María Teresa Fernández de la Vega Sanz y don Antonio Cuevas Delgado, todos ellos Diputados del mismo grupo parlamentario y miembros de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados en el momento de los hechos, interpuso recurso de amparo constitucional contra la resolución parlamentaria de la que se hace mérito en el encabezamiento.

2. Dicho recurso trae causa de los siguientes hechos:

a) Con fecha 4 de febrero de 2004, catorce Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, miembros de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, entre los que se encuentran los recurrentes, solicitaron a la Presidenta del Congreso de los Diputados la convocatoria de su Diputación Permanente a fin de que compareciese el Presidente del Gobierno con el objeto de que informase «de los datos e informes de los que dijo disponer en su día sobre el hecho de que el régimen de Sadam Huseim disponía de armas de destrucción masiva, suponía un peligro cierto e inmediato para la comunidad internacional y sobre su conexión con grupos terroristas, que justificaron la posición del

Gobierno en la Guerra de Irak, y que no se han visto confirmados por los hechos». Tal petición, basada en los arts. 78.2 CE y 56.4 y 203 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RCD), se fundamentó en la naturaleza jurídico-política de la Diputación Permanente, en su función de garantía y permanencia del poder parlamentario para el equilibrio del sistema institucional, y en la posibilidad de controlar la acción del Gobierno con ocasión de acontecimientos como los anteriores, extraordinariamente importantes y particularmente urgentes, que no podían aguardar la constitución de las nuevas Cámaras. En este mismo sentido, se adujo la necesidad que el Gobierno no pueda actuar sin control en determinadas situaciones excepcionales, especialmente cuando el Presidente del Gobierno no aspiraba a renovar su mandato.

b) La Mesa de la Diputación Permanente, en su reunión de 9 de febrero de 2004, acordó inadmitir a trámite el escrito anterior «por exceder el objeto de la solicitud de las competencias propias de la Diputación Permanente en período de disolución de la Cámara, conforme a lo dispuesto en los artículos 78 de la Constitución y 57 del Reglamento, así como los precedentes». De las deliberaciones de la Mesa que se han trasladado a este Tribunal se desprende que dicho Acuerdo fue adoptado con el voto en contra de la Vicepresidenta Segunda y del Secretario Segundo, ambos Diputados del Grupo Socialista, tras un debate con la Presidenta de la Cámara, la Vicepresidenta Primera y la Secretaria Primera de la Mesa sobre la interpretación de los anteriores preceptos y sobre la naturaleza y las funciones de la Diputación Permanente.

c) Los Diputados promotores de la iniciativa solicitaron la reconsideración de este Acuerdo mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General del Congreso de los Diputados el 10 de febrero de 2004. Este escrito se basó, entre otras consideraciones, en el carácter controvertido de las funciones de la Diputación Permanente en supuestos de disolución parlamentaria y en la necesidad de interpretar la función de velar por los poderes de las Cámaras a partir de la naturaleza de este órgano de garantía y continuidad parlamentaria, y al margen de interpretaciones extremas que lo reducen a un mero órgano de administración o que le atribuyen el ejercicio regular de los poderes de la Cámara. Invocando a algunos autores, se adujo que dicha función debe incluir la celebración de comparecencias de miembros del Gobierno (art. 110 CE) ante acontecimientos de extraordinaria importancia y particular urgencia como los expresados en la solicitud inicial, sobre todo cuando el Presidente del Gobierno no aspiraba a renovar su mandato. También se señaló que dicha solicitud se sustentaba en precedentes parlamentarios (concretamente, en las sesiones de la Diputación Permanente sobre todo de 11 de octubre de 1982 y de 11 de julio de 1985), si bien la interpretación más frecuente de las facultades de este órgano habían sido de carácter restrictivo. El escrito de reconsideración también esgrimió que el art. 203 RCD otorga a la Junta de Portavoces y a la Mesa de la Diputación Permanente (y no a esta última en exclusiva) la competencia para aceptar o rechazar la solicitud de comparecencia del Presidente del Gobierno. Así, se adujo la subsistencia de los grupos parlamentarios y de sus portavoces durante los períodos de disolución parlamentaria para rechazar la argumentación de la Mesa en el sentido que la Junta de Portavoces no existía y que el art. 56 RCD no contempla la existencia de este órgano en tales períodos. Por otro lado, se señaló que la Mesa de la Diputación Permanente había adoptado un acuerdo que excedía sus competencias al tratarse de una decisión política que había usurpado las funciones de la Junta de Portavoces por no haberla oído y, de este modo, no haber tenido en cuenta a las fuerzas parlamentarias que no se integran en dicha Mesa.

d) Mediante escrito de 11 de febrero de 2004 la Mesa de la Diputación Permanente acordó desestimar la anterior solicitud de reconsideración. La motivación recogida en este último Acuerdo es la siguiente:

«Considerando que pese a lo dispuesto en el artículo 31.2 del Reglamento no procede dar audiencia a la Junta de Portavoces en relación con la presente solicitud de reconsideración, dado que, disuelta la Cámara, no existe el referido órgano, siendo así que mientras que el Reglamento prevé en su artículo 56 la elección de una Mesa de la Diputación Permanente, análoga previsión no se realiza en relación con la Junta de Portavoces.

Considerando que con independencia del criterio establecido en el artículo 56.1 del Reglamento para la composición de la Diputación Permanente, y sin perjuicio de la existencia de los portavoces de los grupos parlamentarios en la Diputación Permanente, el Reglamento no prevé la subsistencia de la Junta de Portavoces como órgano una vez disuelta la Cámara.

Considerando asimismo que, mientras que el artículo 56 del Reglamento sí prevé la elección de una Mesa de la Diputación Permanente, que ha asumido, en periodo de disolución, las competencias de la Mesa de la Cámara, en la medida en que sean susceptibles de ser ejercidas en dicho periodo, no prevé sin embargo el Reglamento un órgano que en idéntico periodo sustituya a la Junta de Portavoces.

Considerando que no procede colegir de la atribución de determinadas competencias a un órgano de la Cámara el que tales competencias hayan de ejercitarse incluso disuelta la Cámara, sino que, antes bien, sólo existente un órgano, puede ejercer las funciones que las normas correspondientes le atribuyan.

Considerando que en el propio escrito se advierte que es la Diputación Permanente el único órgano parlamentario subsistente tras la disolución de la Cámara, cuando se argumenta que sólo ante el mismo cabe la celebración de las comparecencias solicitadas.

Considerando que, del mismo modo que el Gobierno en funciones ve limitadas sus competencias, las Cámaras, una vez disueltas, se ven reducidas a las Diputaciones Permanentes de las mismas y al ejercicio de las funciones que a tales órganos corresponden.

Considerando que, conforme a lo dispuesto en los artículos 78 de la Constitución y 57 del Reglamento, disuelta la Cámara, corresponde a la Diputación Permanente el ejercicio de las funciones que en dichos preceptos se señalan.

Considerando que en los referidos artículos se establece que, además de las funciones previstas en los artículos 86 y 116 de la Constitución, la Diputación Permanente tendrá como función “velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas”.

Considerando que tal función constituye un concepto jurídico indeterminado que ha merecido diversas interpretaciones.

Considerando que, en todo caso, “velar” por los poderes de las Cámaras no puede equipararse a “ejercer” los mismos, sino que conlleva una función esencialmente garantista.

Considerando, en concreto, que no cabría que la Diputación Permanente continuara el ejercicio de la función de control ordinario al Gobierno una vez disuelta la Cámara.

Considerando que, según ha planteado la doctrina, tal función de garantía sólo podría traducirse en el ejercicio de competencias concretas, distintas de la función ordinaria de control al Gobierno, cuando se tratase de supuestos de especial gravedad y urgencia, en la medida en que, para garantizar la supervivencia misma del Estado y salvaguardar los principios fundamentales de la estructura del ordenamiento estatal, fuese necesaria la intervención de las Cámaras, por no estar prevista otra solución que la intervención de las mismas.

Considerando que debería tratarse de una gravedad y urgencia objetivas, de forma que la intervención de la Diputación Permanente fuese necesaria para salvaguardar los poderes de las Cámaras en cuanto institución y no el eventual ejercicio de la facultad de control de una Cámara concreta, por otra parte ya inexistente.

Considerando que, en caso contrario, difícilmente podrían delimitarse los supuestos que merecerían tal intervención de la Diputación Permanente, no pareciendo procedente dejar tal cuestión meramente al criterio de los sujetos legitimados para solicitar la convocatoria de dicho órgano, sino que debería tratarse de un acontecimiento de extraordinaria importancia que pudiese poner en peligro el equilibrio constitucional de poderes.

Considerando que, abierto un proceso electoral, no es admisible, ni lógica ni jurídicamente, que la Diputación Permanente ejerza las funciones de las Cámaras más allá de la excepcionalidad señalada.

Considerando que tal interpretación ha sido reiterada en la práctica parlamentaria precedente, en la que se han inadmitido todas las solicitudes de convocatoria presentadas, constando tan sólo un supuesto de celebración de comparecencia del Gobierno ante la Diputación Permanente en período de disolución tras la I Legislatura.

Considerando que el precedente al que se alude en el escrito de celebración de sesión de la Diputación Permanente el 11 de julio de 1985, en la que el Presidente del Gobierno informó sobre la remodelación del Gabinete, se refiere a una sesión celebrada entre períodos de sesiones, y no en período de disolución, de forma que no procede su invocación como precedente de la solicitud de comparecencia ahora presentada, debiendo subrayarse, por otra parte, que tal antecedente siguió un procedimiento erróneo, en la medida en que, como fue puesto de manifiesto por las Mesas de la Diputación Permanente de posteriores Legislaturas, lo que procedía es que la Diputación Permanente se hubiese pronunciado tan sólo sobre la oportunidad o no de celebrar tal comparecencia y, que en su caso, se hubiese acordado la convocatoria del órgano, Pleno o Comisión, correspondiente.

Considerando que la previsión relativa a la remisión de los informes extraordinarios del Defensor del Pueblo supone, tal y como ha reconocido la doctrina, un supuesto excepcional, teniendo en cuenta las funciones que a la Diputación Permanente corresponden en el período de disolución.

Considerando que resultan especialmente significativos los precedentes de la V Legislatura, de inadmisión a trámite de sendas solicitudes de comparecencia del Presidente del Gobierno para informar en relación con las actividades y eventuales responsabilidades políticas que pudieran derivarse de las actividades de la banda criminal denominada GAL.

Considerando asimismo que no constan desde la III Legislatura precedentes de celebración de reuniones de la Junta de Portavoces en período de disolución para deliberar sobre cuestión alguna, tampoco en relación con el orden del día de las sesiones de la Diputación Permanente de hecho celebradas, bien para pronunciarse sobre la convalidación de Decretos Leyes bien para aprobar la correspondiente dación de cuentas.

Considerando que la remisión que el artículo 58 del Reglamento realiza a la aplicación "a las sesiones de la Diputación Permanente y a su funcionamiento lo establecido para el Pleno" se refiere al funcionamiento de dichas sesiones, tal y como está regulado en el Título III del Reglamento, y no obviamente a las competencias del Pleno ni a las que otros órganos ejercen para ordenar su actividad, cual es la Junta de Portavoces.

Considerando que debe resultar irrelevante los Grupos Parlamentarios a los que pertenezcan los miembros de la Diputación Permanente, teniendo en cuenta que los mismos no lo son en función de su pertenencia a aquéllos, siendo cuando menos contradictorio que al mismo tiempo que se solicita de la Mesa de la Diputación Permanente que se atenga a la realización de las funciones de calificación que le corresponden, que se requiera de la misma que defina la indeterminación de un concepto jurídico rompiendo con el criterio acuñado por la práctica parlamentaria precedente existente desde la II Legislatura».

e) De las deliberaciones de la Mesa de la Diputación Permanente que dieron lugar a este Acuerdo se desprende que también votaron en contra la Vicepresidenta Segunda y el Secretario Segundo tras un debate en que se abordaron aspectos como la regulación de los Reglamentos Parlamentarios autonómicos, los precedentes ante el Congreso de los Diputados, la voluntad del constituyente al redactar el art. 78 CE y las opiniones doctrinales sobre las funciones de la Diputación Permanente.

3. La demanda de amparo, presentada por la vía del art. 42 LOTC, considera que la Mesa de la Diputación Permanente ha vulnerado el derecho fundamental de los recurrentes a ejercer sus cargos parlamentarios (art. 23.2 CE). Tal infracción constitucional se atribuye, en primer lugar, a que la decisión de inadmitir la solicitud de comparecencia del Presidente del Gobierno ha ido más allá de las potestades de calificación y verificación formal que le corresponden a dicha Mesa, constituyendo un control sobre la oportunidad política de la solicitud de los recurrentes que, de acuerdo con la normativa parlamentaria, corresponde

realizar a la Mesa y a la Junta de Portavoces conjuntamente. Al mismo tiempo, se considera que la decisión de la Mesa de la Diputación Permanente se basa en una interpretación de la normativa parlamentaria que está desprovista de la razonabilidad exigida por la jurisprudencia constitucional relativa al art. 23.2 CE, y que restringe excesivamente el derecho de los recurrentes a ejercer su cargo parlamentario.

Para llegar a esta conclusión, la demanda de amparo comienza señalando el significado y la función de la Diputación Permanente, destacando su íntima relación con la centralidad del Parlamento y con la necesidad de mantener el órgano central de representación y legitimación durante los períodos de disolución parlamentaria. A continuación, se analizan las funciones de la Diputación Permanente atribuidas por la CE (art. 78.2), por el Reglamento del Congreso de los Diputados (arts. 57, 51.5 y 58) y, especialmente, la función genérica de «velar por los poderes de las Cámaras». A partir del análisis de la regulación del Senado y de los Parlamentos Autonómicos se considera que ésta es una función típica de las Diputaciones Permanentes, pero que la misma carece de uniformidad en las respectivas regulaciones reglamentarias más allá de su amplitud. Por ello, se defiende que debe rechazarse tanto una interpretación excesivamente restrictiva de este concepto, que llevaría a considerar que en épocas de disolución parlamentaria las funciones de la Diputación Permanente están tasadas y que se trata de un órgano secundario de administración de la institución parlamentaria, así como una interpretación excesivamente expansiva de dicha función, que le atribuiría la condición de Cámara *in prorrogatio* susceptible de asumir cualquiera de las funciones atribuidas a las Cortes. Ninguna de estas interpretaciones sería, a juicio de los demandantes, compatible ni con la significación histórica de las Diputaciones Permanentes ni con la normativa que regula la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados. En este sentido, más allá de citar el art. 32.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, que le atribuye la facultad de presentar ante la misma informes extraordinarios cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen, la demanda aduce que el art. 78.2 CE atribuye a las Diputaciones Permanentes una función general de salvaguardar los poderes de las Cámaras que va necesariamente más allá de las funciones particulares previstas en el propio precepto constitucional, puesto que, de lo contrario, debería reputarse inconstitucional la previsión reglamentaria sobre la tramitación en la Diputación Permanente de proyectos de ley provenientes en Reales Decretos-leyes, así como la mencionada regulación de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. En apoyo de esta interpretación también se menciona la propia elaboración del texto constitucional, durante la cual se rechazó una enmienda que pretendía sustituir la expresión «velar por los poderes de las Cámaras» por la expresión «velar por el respeto a la competencia de las Cámaras frente al Gobierno», así como algunos análisis doctrinales.

En términos positivos, los demandantes de amparo abogan por interpretar esta función genérica a partir de la naturaleza de la Diputación Permanente como órgano que tiene encomendada una función de garantía, ligada al sistema parlamentario y al propio principio democrático, que se deriva de la permanencia necesaria del poder parlamentario para el equilibrio global del sistema constitucional. En este sentido, se esgrime que si el Parlamento es considerado el órgano central del sistema que ostenta la representación del pueblo del que emanan todos los poderes, es imprescindible su continuidad de acción, aunque temporalmente limitada, como condición necesaria para mantener la legitimidad democrática. A partir de este enfoque, se considera que es esta función general de garantía la que debe entenderse recogida con el término «velar por los poderes de las Cámaras» como concepto indeterminado que pretende evitar que durante determinados períodos el sistema democrático quede sin un órgano que le dé significado y sustento, evitando que los poderes subsistentes, y, concretamente, el Gobierno, puedan actuar sin ningún tipo de control, incluso ante determinadas situaciones excepcionales. Se trata, en opinión de los recurrentes, de una función con un contenido claramente político que no puede quedar restringida a las facultades previstas en el art. 78.2 CE en relación con los Decretos-leyes y los estados excepcionales (cuya iniciativa corresponde, además, al propio Gobierno), puesto que en otro caso cualquier actuación del Gobierno quedaría absolutamente exenta

de control parlamentario durante las épocas de disolución parlamentaria, pudiendo éste soslayar la actividad de los órganos parlamentarios durante cuatro meses mediante la disolución anticipada de las Cámaras. Si bien los recurrentes tampoco consideran que la Diputación Permanente pueda ejercer todos los poderes de la Cámara en época de disolución parlamentaria, sí consideran que su función de garantía debe incluir la celebración de sesiones ante acontecimientos extraordinariamente importantes o de especial relevancia política, particularmente urgentes, que no puedan aguardar a la constitución de las nuevas Cámaras. Ello excluye por razones obvias, según los demandantes, las sesiones semanales de control, pero no así las sesiones informativas por parte de miembros del Gobierno, que encuentran en el art. 110 CE su fundamento constitucional específico, siempre que se den los mencionados requisitos de urgencia o extraordinaria relevancia. En apoyo de esta interpretación, se citan dos precedentes en que tales comparecencias ante la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados se habrían producido (el 11 de octubre de 1982 y el 11 de julio de 1985, aunque en este último caso no existía un supuesto de disolución parlamentaria).

La demanda de amparo continúa analizando la regulación de las sesiones informativas del Gobierno prevista en los arts. 110 CE y 203 RCD (y aplicable a la Diputación Permanente de acuerdo con lo previsto en el art. 58 RCD), destacando que su celebración no es automática cuando no es solicitada por el propio Gobierno, sino que debe ser acordada por la Mesa de la Cámara y la Junta de Portavoces conjuntamente. Antes de la comparecencia existirían, por lo tanto, dos trámites con distinto significado y alcance: en un primer momento, la Mesa, en uso de sus facultades de calificación, debe analizar exclusivamente la viabilidad formal de la solicitud de comparecencia, mientras que en un segundo momento son la Mesa y la Junta de Portavoces los encargados de aceptarla o rechazarla a partir de un juicio donde pueden tener cabida consideraciones políticas o de oportunidad. La intervención de la Junta de Portavoces en este segundo momento sería para los recurrentes sumamente importante, puesto que la presencia de todos los Grupos parlamentarios y la utilización del voto ponderado garantizan la participación de todos los grupos políticos en tal decisión, algo que no se hace si la Mesa de la Diputación Permanente actúa en solitario.

Sobre la base de la anterior interpretación de las funciones de la Diputación Permanente y de las solicitudes de comparecencia de los miembros del Gobierno, la demanda fundamenta la concreta solicitud de amparo en las siguientes circunstancias:

a) Por un lado, en la extraordinaria importancia y urgencia de la comparecencia solicitada, que tenía por objeto obtener información sobre lo que se considera la decisión más trascendente que puede adoptar un gobernante, cual es la implicación de un país en una guerra. Dicha solicitud se habría motivado reiteradamente por parte del Gobierno en razones que se habrían demostrado falsas y que, como en el resto de países implicados en la guerra de Irak, habrían provocado exigencias de información y de responsabilidad política que en el caso de España se habrían frustrado por las decisiones impugnadas.

b) Por otro lado, la inadmisión de la solicitud de comparecencia por parte de la Mesa de la Diputación Permanente habría ido más allá de su mera verificación formal, constituyendo un juicio sobre la oportunidad política de dicha comparecencia que se habría realizado sin el preceptivo concurso de la Junta de Portavoces. Los recurrentes rechazan los argumentos dados por la Mesa en el sentido que la disolución de las Cortes impedía la subsistencia de la Junta de Portavoces, alegando que ello implicaría que no cabría la permanencia de los grupos parlamentarios, ni de sus portavoces (que la propia resolución de la Mesa de 11 de febrero acepta), ni de la propia Secretaría General del Congreso. Además, consideran que la Junta de Portavoces es un órgano que se constituye *ex lege* (art. 39 RCD), lo cual hace innecesario que exista un precepto similar al art. 56 RCD en relación con la Mesa de la Diputación Permanente para que subsista. Los recurrentes aducen de nuevo que si la resolución impugnada no pone en duda la subsistencia de los grupos parlamentarios y de sus portavoces, la única función de relevancia reglamentaria que pueden realizar estos últimos es precisamente formar parte de la Junta de Portavoces, órgano que es el único que puede valorar si nos encontramos ante una situación que

puede considerarse excepcional o extraordinariamente urgente o importante y que, por lo tanto, justifique que dicha comparecencia se lleve efectivamente a cabo. La demanda de amparo cita en apoyo de sus tesis un precedente de convocatoria de la Mesa de la Diputación Permanente y de la Junta de Portavoces para analizar una solicitud de convocatoria del primer órgano en la II Legislatura (concretamente, el 24 de junio de 1986).

c) Los demandantes también rebaten el argumento de la Mesa de la Diputación Permanente en el segundo de los acuerdos impugnados, en el sentido que no puede dejarse a criterio de los legitimados para solicitar su convocatoria la delimitación de los supuestos en que la Diputación Permanente debe velar por los poderes de la Cámara, aduciendo que no es la Mesa, sino la Junta de Portavoces con la Mesa quienes deben llevar a cabo dicha valoración.

d) Los recurrentes también aducen en su demanda que, contrariamente a lo sostenido por la Mesa de la Diputación Permanente, en el momento de los hechos el Gobierno no estaba en funciones, sino en plenitud de sus facultades constitucionales. A su vez, y al igual que ante dicha Mesa, esgrimen en apoyo de su demanda que el Presidente del Gobierno no aspiraba a renovar su mandato, lo cual impedía que se le pudiesen exigir responsabilidades políticas en la siguiente Legislatura.

En un fundamento de Derecho autónomo, los demandantes consideran que existe un segundo motivo para conceder el amparo, limitado al segundo de los Acuerdos impugnados, y consistente en que su adopción no fue precedida de la preceptiva audiencia a la Junta de Portavoces, tal y como dispone el art. 31.2 RCD. Aunque admiten que no existen excesivos precedentes de convocatoria de la Junta de Portavoces mientras están disueltas las Cámaras, consideran que tampoco existen precedentes de solicitudes de reconsideración de acuerdos de la Mesa de la Diputación Permanente al amparo de dicho precepto reglamentario.

A partir de todo lo anterior, la demanda de amparo insta la nulidad del Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de 11 de febrero de 2004, por el que se confirma el Acuerdo de 9 de febrero, el reconocimiento del derecho fundamental de los recurrentes de ejercer su cargo parlamentario sin perturbaciones ilegítimas, así como el restablecimiento de este derecho mediante la declaración de que procede la admisión a trámite de su iniciativa.

4. La Sala Segunda de este Tribunal decidió mediante providencia de 3 de junio de 2004 admitir a trámite dicha demanda de amparo, dirigiéndose en virtud de lo dispuesto en el art. 51 LOTC al Presidente del Congreso de los Diputados para que remitiese las actuaciones correspondientes y para que emplazase a quienes hubieran sido parte en el expediente parlamentario, excepto a los recurrentes, para comparecer en el presente procedimiento.

5. La Mesa del Congreso de los Diputados acordó el 8 de junio de 2004 trasladar a este Tribunal fotocopia adverada del expediente relativo a la solicitud de los recurrentes de amparo, así como personarse en el procedimiento a través del Letrado de las Cortes Generales Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

6. Mediante diligencia de ordenación de 17 de junio de 2004 la Sala Segunda de este Tribunal acordó tener por personada a la Mesa del Congreso de los Diputados y, de conformidad con lo previsto en el art. 52.1 LOTC, dar traslado de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para poder presentar alegaciones en el plazo de veinte días.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 20 de julio de 2004 el Fiscal ante el Tribunal Constitucional solicitó, amparándose en el art. 89.1 LOTC, la práctica de una prueba consistente en reclamar del Congreso de los Diputados «las iniciativas o solicitudes, actas de los debates y Acuerdos que, en su caso, ante y por la Diputación Permanente de la Cámara, con o sin intervención de la Junta de Portavoces, se hayan producido con la Cámara disuelta o entre sesiones, solicitando la convocatoria de aquella Diputación». En particular, se solicitaron las actuaciones relativas a las sesiones de la Diputación

Permanente de 11 de octubre de 1982 y de 11 de julio de 1985, a las peticiones de comparecencia del Presidente del Gobierno para que informara sobre el llamado «caso GAL» y metro de Medellín en Colombia tras la disolución de las Cámaras en enero de 1996 (V Legislatura), y cualquier otra solicitud que obre en el archivo del Congreso de los Diputados, incluido el Acuerdo adoptado por la Mesa de la Diputación Permanente el 4 de febrero de 2004 aludido por los demandantes. También se requirió la certificación de los casos en que, estando disueltas las Cámaras, dicha Mesa haya adoptado acuerdos con intervención de la Junta de Portavoces, y cuya reconsideración se haya producido «oída» esta Junta, así como de las sesiones de la Cámara que han debatido la posición del Gobierno en la guerra de Irak antes de su disolución. Dicha solicitud fue acompañada de la petición de suspensión del plazo para formular alegaciones.

8. El 26 de julio de 2004 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito del representante de la Mesa del Congreso de los Diputados declarando que en su reunión de 8 de junio de 2004 la Mesa de la Cámara adoptó el acuerdo de personarse en este procedimiento sin formular alegaciones.

9. Mediante providencia de 23 de septiembre de 2004 la Sala Segunda de este Tribunal acordó dirigirse al Presidente del Congreso de los Diputados solicitando la remisión de los documentos reclamados por el Ministerio Fiscal.

10. El 3 de noviembre de 2004 fue registrado en este Tribunal el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de dar traslado de la documentación requerida.

11. Mediante diligencia de ordenación de 18 de noviembre de 2004 la Sala Segunda de este Tribunal acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal a los efectos de poder presentar alegaciones en el plazo de veinte días, conforme a lo previsto en el art. 52.1 LOTC.

12. El 22 de diciembre de 2004 tuvieron entrada en el Registro General de este Tribunal las alegaciones presentadas por el Procurador de los recurrentes, quien, tras dar por reproducidos los contenidos de la demanda de amparo, realizó una serie de consideraciones que pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Alegan los Diputados demandantes, en primer lugar, que el objeto de su recurso es que el Tribunal Constitucional reconozca que los Acuerdos de la Mesa de la Diputación Permanente de 9 y de 11 de febrero de 2004 han vulnerado el art. 23.2 CE y, en consecuencia, anule el último de los mismos, les restituya en su derecho fundamental y determine el alcance constitucional de las funciones de la Diputación Permanente y de las competencias de calificación e inadmisión de documentos e iniciativas parlamentarias por su Mesa.

b) A los efectos de ampliar el contenido de la demanda de amparo y de las razones esgrimidas en la misma para mantener que la Mesa de la Diputación Permanente actuó contra lo dispuesto en el Reglamento Parlamentario, extralimitándose en las facultades que éste otorga tanto a la Diputación Permanente como a su Mesa, se aduce que esta última ha mantenido un criterio restrictivo respecto a las funciones de la Diputación Permanente que no es compatible con la regulación constitucional y reglamentaria de este órgano. Partiendo de la centralidad del Parlamento y de la caracterización de la Diputación Permanente como órgano de continuidad del mismo en momentos en que no se encuentra reunido o está disuelto, así como de la necesidad de tener en cuenta su naturaleza jurídica al interpretar unas normas que son indeterminadas, se defiende que no es posible vaciar de contenido, como en su opinión hacen los Acuerdos recurridos, la función genérica de velar por los poderes de la Cámara, ni equiparla con el ejercicio de tales poderes. Se defiende, por el contrario, una interpretación extensiva de los arts. 78.2 CE y 57 RCD en los supuestos de disolución o expiración del mandato del Congreso de los Diputados sobre todo en relación con la función de control sobre el poder ejecutivo. En defensa de tal interpretación se esgrime que la Diputación Permanente no puede considerarse un órgano excepcional ni desde el punto de vista de su estructura y funcionamiento, ni desde el de sus funciones. Su composición por parlamentarios que conservan su condición de tales

(art. 22.3 RCD), la representación proporcional de los grupos parlamentarios en la misma en aras del pluralismo político, su caracterización como órgano de continuidad (expresada por el hecho que está presidida por mandato constitucional por el Presidente de la Cámara) y el hecho de encontrarse en una situación especial y temporalmente limitada (aunque se apliquen a la misma las normas de funcionamiento previstas para el Pleno) hacen que estemos ante un órgano parlamentario que conserva la representatividad de la Cámara en determinados períodos (entre sesiones o entre legislaturas), y que con las variaciones lógicas derivadas de la propia naturaleza de tales períodos conserva también la posibilidad de ejercer funciones parlamentarias durante los mismos. Desde un punto de vista tanto orgánico como funcional se considera, pues, que la Diputación Permanente tiende a reproducir en la medida de lo posible su órgano matriz, el Pleno de la Cámara, para mantenerlo vivo en períodos de vacaciones parlamentarias y, sobre todo, en períodos entre legislaturas. Partiendo de la base que la función de velar por los poderes de la Cámara no puede limitarse a las facultades previstas en los arts. 86 y 116 CE, se considera que es sobre todo la función de control del Gobierno la que debe quedar garantizada a través de este órgano de continuidad parlamentaria. En apoyo de esta interpretación se cita el Derecho comparado (art. 45 de la Ley Fundamental de Bonn) y una serie de opiniones doctrinales, y se aduce que en los períodos entre legislaturas, en los que el Gobierno conserva todas sus competencias, su control sólo puede hacerse a través de la Diputación Permanente dado que no es posible convocar sesiones extraordinarias del Parlamento. En línea con lo anterior, y partiendo del hecho que las comparecencias de los miembros del Gobierno constituyen, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, manifestaciones de dicha función, se considera que las posibilidades de actuación de la Diputación Permanente deben ser más amplias entre legislaturas que en los períodos de vacaciones parlamentarias, puesto que es en el primer momento cuando asume la entera representatividad de la Cámara, evitando que se produzca un vacío en la representación nacional. Ahora bien, y a los efectos de no confundir la función de velar por los poderes de la Cámara con su ejercicio ordinario, se aduce que dichas funciones de control deben interpretarse restrictivamente en el sentido de limitarlas a los supuestos en que su ejercicio sea inaplazable por su urgencia o importancia y que, portanto, no pueda influir indebidamente en el proceso electoral en curso. En el caso concreto de la solicitud de comparecencia objeto de discusión se acepta que es posible dudar de su urgencia, dado que la decisión de enviar soldados a Irak se tomó casi un año antes de la misma. Pero en todo caso se considera justificada por su importancia al tratarse de la participación de España en un conflicto bélico en el extranjero. A su vez, se señala que en el momento de presentar dicha solicitud existían nuevos datos (informe Blix, comparecencias de los mandatarios de Estados Unidos y del Reino Unido ante sus respectivos Parlamentos) que justificaban tal solicitud, teniendo además en cuenta que el Presidente del Gobierno no era candidato a la reelección.

c) En tercer lugar, las alegaciones de los recurrentes también insisten en que con su decisión de inadmisión la Mesa de la Diputación Permanente se excedió en el ejercicio de sus funciones. Así, se denuncia la infracción de los arts. 58 y 203 RCD al excluir a la Junta de Portavoces de tal decisión y al ir más allá de la simple verificación formal de los requisitos exigidos a la solicitud de los recurrentes. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional y con la normativa reglamentaria, se considera que la Mesa de la Diputación Permanente debía limitarse a realizar un examen liminar de admisibilidad de la solicitud que entrañaba una mera propuesta que podía ser asumida o no por la propia Mesa y por la Junta de Portavoces conjuntamente. La Junta podría haber participado en este juicio de oportunidad, según los recurrentes, puesto que se trata de un órgano que subsiste entre legislaturas. En este último sentido, se aduce que no es suficiente el simple argumento de la falta de mención de este órgano en el Reglamento del Congreso de los Diputados, puesto que tampoco aparece mencionada la Mesa de la Diputación Permanente. También se señala, invocando a la doctrina científica, que la Junta de Portavoces constituye un órgano imprescindible de racionalización del trabajo parlamentario que imposibilita que la Diputación Permanente prescinda del mismo. Asumida la existencia de portavoces, se

señala que la reunión de los mismos en un órgano, cualquiera que sea su denominación, es una consecuencia inmediata.

d) Finalmente, los recurrentes cuestionan el argumento dado por la Mesa de la Diputación Permanente en el sentido que no existen precedentes parlamentarios sobre la celebración de comparecencias del Gobierno ante la Diputación Permanente y sobre la celebración de reuniones de la Junta de Portavoces en períodos entre legislaturas. Así, y con invocación de las SSTC 208/2003, de 1 de diciembre, y 177/2002, de 14 de octubre, se considera que la práctica parlamentaria, que tampoco no se considera suficientemente acreditada, tiene sus límites y no puede limitar hasta vaciar de contenido las funciones de control que tiene atribuida la Diputación Permanente.

13. El 23 de diciembre fueron registradas en este Tribunal las alegaciones presentadas por el Ministerio Fiscal interesando la desestimación del recurso de amparo a partir de unas alegaciones que pueden resumirse del siguiente modo:

a) A falta de precedentes jurisprudenciales sobre la labor de las Mesas de las Diputaciones Permanentes considera, en primer lugar, que es plenamente aplicable la jurisprudencia constitucional relativa a actuación de las Mesas de las Cámaras desde la perspectiva del art. 23.2 CE, entre la que se destacan las SSTC 177/2002, de 14 de octubre, y 208/2003, de 1 de diciembre.

b) Comenzando por las funciones de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, se aduce que la ausencia de preceptos inequívocos que regulen su actuación y funciones es lo que explica y determina la actuación de la Mesa en el presente caso. Así, y a partir de la constatación que el derecho de los miembros de la Diputación Permanente de controlar de la acción de Gobierno una vez disueltas las Cámaras no se encuentra reconocido explícitamente, se señala que la interpretación defendida por los recurrentes para incluirlo en la función genérica de velar por los poderes de la Cámara no es la única posible, como también ha puesto de relieve algún sector doctrinal. Aunque la redacción del art. 78.2 CE y del art. 57 RCD permitiría entender que dicha función se limita a los períodos de vacaciones parlamentarias, se acepta, porque así se desprende de los Acuerdos recurridos, que tal función también puede ejercerse en supuestos de disolución parlamentaria. La indeterminación de la expresión «velar por los poderes de las Cámaras» y las discrepancias doctrinales en relación con su concreto contenido llevan al Ministerio Fiscal a analizar los usos parlamentarios para intentar interpretarla.

Así, los precedentes invocados en el proceso no se consideran parangonables con presente supuesto y no ayudan a resolverlo, puesto que en el caso de la sesión de la Diputación Permanente de 11 de octubre de 1982 la comparecencia del Gobierno se produjo a petición propia, mientras que la sesión celebrada el 11 de julio de 1985 tuvo lugar en un período de vacaciones parlamentarias. Ahora bien, el Ministerio Fiscal considera que sí pueden ser relevantes otros precedentes parlamentarios cuya documentación se ha aportado tras la petición de prueba formulada en su momento. Así, se mencionan diversas solicitudes de convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados entre la II y la III Legislatura que fueron inadmitidas a trámite por considerar que excedían la función de velar por los poderes de la Cámara, algunas solicitudes que fueron inadmitidas por el mismo motivo durante la IV Legislatura, así como otras solicitudes entre la V y la VI Legislatura y durante esta última. En definitiva, se considera que no es posible defender la existencia de unos usos parlamentarios que hayan sido favorables a una ampliación interpretativa de las funciones de la Diputación Permanente en relación con el control del Gobierno, sino todo lo contrario.

A su vez, incluso en el supuesto de considerar que tal función debe extenderse a los asuntos de inaplazable necesidad, urgentes y graves, se considera que éste no ha sido el caso en el presente supuesto, a la luz de la restante documentación aportada por el Congreso de los Diputados. Concretamente, se señala que durante la VII Legislatura (concretamente, entre mayo de 2002 y diciembre de 2003) el Presidente del Gobierno informó a la Cámara al menos en seis ocasiones sobre la crisis de Irak, más allá de otras comparecencias por parte de la Ministra de Asuntos Exteriores y del Ministro de Defensa,

de lo que se deduce que la posición del Gobierno fue debatida reiteradamente en la Cámara. A ello debe añadirse, según el Fiscal, que no parece acreditado que los recurrentes de amparo aportasen ningún motivo nuevo, realmente inaplazable y de suma urgencia y necesidad que justificase una nueva comparecencia del Presidente del Gobierno. En su opinión, también debe tenerse en cuenta que la solicitud de los recurrentes podía afectar al periodo electoral, se basaba en alegaciones que ya habían sido debatidas, y no resultaba urgente por el hecho de que el Presidente del Gobierno no pudiese volver a serlo.

A la luz de estas consideraciones, el Ministerio Fiscal considera que las resoluciones recurridas están fundadas y son respetuosas con el canon de motivación que se deriva del art. 23.2 CE, si bien son parcas en el análisis del caso concreto sometido a su consideración al no analizar a la luz de argumentos jurídicos la falta de urgencia y de necesidad de la comparecencia solicitada. En la medida, sin embargo, en que la prueba practicada y las alegaciones de los demandantes permiten concluir que no concurría un supuesto de gravedad y urgencia y que, por el contrario, existía el peligro de convertir a la Diputación Permanente en un foro de control impropio de su naturaleza y peligroso con un proceso electoral abierto, se concluye que las resoluciones impugnadas no vulneraron el derecho fundamental de los recurrentes.

c) A la misma conclusión se llega en relación con la participación de la Junta de Portavoces en la toma de decisión de la Mesa de la Diputación Permanente. En la medida en que dicha participación no está prevista en el Reglamento de la Cámara (que sólo se refiere a la Mesa de la Diputación Permanente), en que no hay unanimidad doctrinal al respecto, ni unos usos parlamentarios que posibilitado tal intervención, y en que, según el Fiscal, la Diputación Permanente tampoco constituye ni por su composición ni por la extracción de sus miembros un órgano similar o delegado de la Cámara disuelta, se considera que los Acuerdos recurridos no han podido lesionar el art. 23.2 CE desde esta perspectiva.

d) Finalmente, considera el Ministerio Fiscal que el Tribunal Constitucional se enfrenta en este caso a cuestiones dudosas, no resueltas ni por la doctrina ni por los usos parlamentarios, y necesitadas por lo tanto de clarificación, en las que también debe tenerse en cuenta el respeto que debe guardarse al contenido político de esta clase de solicitudes. Ello no obstante, y en base a los argumentos expuestos, se interesa la desestimación del recurso de amparo.

14. Por providencia de 23 de abril de 2009 se señaló para la deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan en este proceso constitucional los Acuerdos de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 9 y 11 de febrero de 2004, por los que se inadmitió a trámite la solicitud de convocatoria de la citada Diputación Permanente y comparecencia ante la misma del entonces Presidente del Gobierno, interesada, junto con otros diez miembros de dicho órgano, por los cuatros Diputados recurrentes en amparo.

A juicio de los demandantes de amparo los mencionados Acuerdos de la Mesa de la Diputación vulneraron su derecho fundamental al ejercicio de las funciones y cargos públicos representativos con los requisitos que señalen las leyes, proclamado por el art. 23.2 CE, en la medida en que impidieron indebidamente el ejercicio de una de las facultades integrantes del *ius in officium* perteneciente al núcleo de su función representativa parlamentaria. Este reproche lo justifican los recurrentes en dos motivos principales. De un lado porque en su criterio la decisión de la Mesa de inadmitir a trámite su solicitud responde a una interpretación irrazonable de las normas que regulan la Diputación Permanente. Y de otro porque, con su negativa, la Mesa no se limitó a realizar una simple verificación formal de la solicitud de los Diputados recurrentes, sino que cumplió en realidad un control sobre su oportunidad política, usurpando de este modo las competencias que corresponden a la Junta de Portavoces.

El Ministerio Fiscal discrepa de este criterio por considerar, en síntesis, que la comparecencia solicitada no está prevista expresamente en las reglas que ordenan el funcionamiento de la Diputación Permanente, no puede justificarse en los precedentes de la Cámara Baja y, además, tampoco resultaba constitucionalmente obligada a la luz de las reiteradas comparecencias parlamentarias de miembros del Gobierno para informar sobre la crisis de Irak. El Congreso de los Diputados, por su parte, pese a haberse personado en el proceso, no ha presentado sin embargo alegaciones.

2. Antes de examinar el fondo de las cuestiones planteadas en la demanda es necesario examinar la legitimación de los recurrentes, puesto que, según este Tribunal ha declarado repetidamente en forma unánime, «los defectos insubsanables de que pudiera estar afectado el recurso de amparo no resultan sanados porque la demanda haya sido inicialmente admitida, de modo que la comprobación de los presupuestos procesales para la viabilidad de la acción puede siempre abordarse en la Sentencia, de oficio o a instancia de parte, pudiendo dar lugar a un pronunciamiento de inadmisión por falta de tales presupuestos, sin que a ello sea obstáculo el carácter tasado de los pronunciamientos previstos en el art. 53 LOTC» (por todas, últimamente, SSTC 7/2007, de 15 de enero, FJ 2; 242/2007, de 10 de diciembre, FJ 2; y 43/2008, de 10 de marzo; FJ 2).

Conforme con más detalle se ha recordado en los antecedentes de esta resolución, con fecha de 4 de febrero de 2004 catorce Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, miembros de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, solicitaron a la Presidencia del Congreso de los Diputados la convocatoria de su Diputación Permanente a fin de que compareciese el Presidente del Gobierno con el que objeto de que informase sobre determinados aspectos relacionados con la Guerra de Irak. La Mesa de la Diputación Permanente, en su reunión de 9 de febrero de 2004, acordó inadmitir a trámite la citada solicitud. Por nuevo escrito de fecha 10 de febrero de 2004 los mismos catorce Diputados que en su día suscribieron la citada iniciativa parlamentaria solicitaron la reconsideración de esta decisión de la Mesa. Por nueva resolución de 11 de febrero de 2004 la Mesa de la Diputación Permanente acordó desestimar la citada solicitud de reconsideración. Contra dichos Acuerdos de la Mesa, el 3 de marzo de 2004, cuatro de los catorce Diputados firmantes de las solicitudes de comparecencia y reconsideración citadas interpusieron ante este Tribunal el presente recurso de amparo.

A poco que se observe no hay duda de que lo expuesto pone de relieve una manifiesta falta de identidad entre los Diputados promotores de la citada iniciativa parlamentaria y los que, más tarde, han promovido el presente recurso de amparo, toda vez que, efectivamente, no todos los Diputados que en su día suscribieron la solicitud de convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados y el posterior escrito de reconsideración han decidido luego recurrir en amparo. En estas circunstancias hemos de pronunciarnos sobre si la voluntad de los cuatro Diputados recurrentes en amparo representa válidamente a la agrupación constituida en su día, fruto de la solicitud de convocatoria y comparecencia formulada inicialmente por los catorce Diputados que la promovieron.

Elucidar este extremo es relevante porque, en lo que ahora exclusivamente importa, y con arreglo al art. 46.1 a) LOTC, en los casos de amparos contra decisiones de los órganos parlamentarios sólo está legitimada para interponer el correspondiente recurso de amparo «la persona directamente afectada», por lo que determinar este concepto procesal cuando se trata, como aquí sucede, de iniciativas parlamentarias promovidas por agrupaciones de Diputados es una cuestión ciertamente decisiva. Antes, sin embargo, una precisión previa es todavía oportuna.

3. Aunque entre los citados catorce Diputados solicitantes se encuentra quien a la sazón era el Portavoz del Grupo Socialista, don Jesús Caldera Sánchez-Capitán, y en el encabezamiento del presente recurso de amparo figura subrayada dicha condición de Portavoz del citado grupo parlamentario, en ningún momento, ni en sede parlamentaria ni en la demanda rectora de este proceso constitucional, se ha alegado sin embargo que el citado Diputado actuara entonces y haya actuado ahora ante este Tribunal en nombre y

representación del citado grupo parlamentario o en representación de los restantes Diputados firmantes de la solicitud de convocatoria y comparecencia consideradas.

De hecho, y con entera independencia de la cuestión de si los grupos parlamentarios subsisten o no en rigor una vez disueltas las Cámaras o expirado su mandato, basta repasar las actuaciones remitidas a este proceso para comprobar que la citada solicitud no fue deducida por el Grupo Parlamentario Socialista sino por los catorce Diputados que la suscriben, bien que no individualmente considerados, sino formando parte de la agrupación *ad hoc* constituida al solo efecto de promover la citada iniciativa parlamentaria y poder cumplir de ese modo con la exigencia del art. 56.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), que establece que «la Diputación permanente será convocada por el Presidente, a iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de aquélla».

Así se desprende de modo inequívoco del propio encabezamiento de la solicitud entonces deducida, que literalmente reza: «Los/as Diputados firmantes, miembros titulares de la Diputación Permanente, pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista y en número suficiente de acuerdo con las previsiones de los artículos 56.4 y 203 del Reglamento de la Cámara, tienen el honor de dirigirse a esa Presidencia para solicitar con base en el art. 78.2 CE, la convocatoria de la Diputación permanente con el siguiente orden del día: Comparecencia del Presidente del Gobierno para que informe a la Cámara y a través de ella a los españoles:». Y así lo confirma también el que, como se ha recordado, sean esos mismos catorce Diputados quienes, con su firma, suscriben el posterior escrito de reconsideración. Como, en fin, así se desprende igualmente del hecho de que los catorce Diputados que suscriben la solicitud representen precisamente un quinto de los miembros de la Diputación Permanente, integrada por aquel entonces por setenta Diputados.

Idéntica conclusión, por otra parte, se deduce asimismo de la documentación remitida por el Congreso de los Diputados y, en particular, del propio Acuerdo de la Mesa, de 9 de febrero de 2004, recurrido en este proceso constitucional, y en el que literalmente consta asimismo anotado que la autoría de la solicitud de convocatoria de la Diputación Permanente corresponde a «Rodríguez Zapatero, José Luis (GS) y 13 Diputados».

En consecuencia, el hecho de que la solicitud de comparecencia considerada estuviera suscrita también por quien entonces era Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados no significa que el mismo actuara en su condición de representante del citado grupo. Pues en ese caso, como y acredita la práctica parlamentaria, la voluntad de los otros trece Diputados firmantes resultaría superflua, por innecesaria. Y lo que es ya desde luego definitivo, de admitirse que la solicitud de convocatoria que consideramos fue efectivamente promovida por el citado grupo parlamentario, es que entonces la misma resultaría inadmisibile, toda vez que el art. 56.4 RCD exige, para poder solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente, la voluntad de al menos dos grupos parlamentarios, lo que notoriamente no es el caso.

Conviene notar además que los catorce Diputados firmantes de la solicitud no eran los únicos miembros del Grupo Socialista en la Diputación Permanente, de la que formaban parte asimismo otros ocho Diputados del citado grupo parlamentario. Lo que confirma que el autor de la solicitud no fue el Grupo Parlamentario Socialista, sino la agrupación constituida *ad hoc* por una quinta parte de los miembros de la Diputación Permanente.

De modo congruente debemos concluir que la condición del demandante de amparo, Sr. Caldera, de Portavoz del Grupo Socialista, que está también subrayada en el encabezamiento de la presente demanda de amparo, es una circunstancia meramente adjetiva y carente de consecuencias jurídicas.

4. Una vez comprobado que el recurso de amparo ha sido interpuesto por los cuatro Diputados que lo promueven, individualmente considerados, debemos pues examinar ahora, según antes anunciábamos, si los mismos están efectivamente legitimados para hacerlo, por ser la «persona directamente afectada» que exige el art. 46.1 a) LOTC.

Al respecto debemos recordar una vez más que, de conformidad con el art. 56.4 RCD, la facultad de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente no está legalmente atribuida a cada uno de los Diputados que la integran, sino a los que, conjuntamente,

sumen una quinta parte de sus miembros. Esta es una previsión legal imposible de pasar por alto y que apunta de modo irremediable a la inadmisión del presente recurso por falta de la imprescindible legitimación ex art. 50.1 a), en relación con lo dispuesto en el art. 46.1 a) LOTC, habida cuenta de que si los cuatro Diputados recurrentes en amparo no son, ni individual ni agrupadamente, titulares de la facultad del art. 56.4 RCD, difícilmente pueden ser considerados personas directamente afectadas en el sentido del citado art. 46.1 a) LOTC por los Acuerdos de la Mesa recurridos en este proceso constitucional y, en consecuencia, legitimados para la defensa de una facultad parlamentaria que en el número de Diputados que han comparecido ante este Tribunal no forma parte de su *ius in officium*.

En forma concluyente, en efecto, porque cuando, como aquí sucede, la facultad de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente está atribuida a una agrupación ocasional de Diputados (que nace sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente y que sólo tiene existencia jurídica como parte en el procedimiento que se inicia con esa solicitud), quienes cada vez suscriben la correspondiente solicitud no actúan como Diputados individualmente considerados, sino como integrantes de una parte o persona única, aunque por prescripción legal plural en su composición, constituida *ad hoc* y creada sólo al efecto de cumplir con el citado presupuesto del art. 56.4 RCD y, de este modo, poder solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente.

Por esta razón, una vez configurada la oportuna agrupación de Diputados, fruto o expresión de la solicitud de convocatoria formulada en su día, la identidad y composición de esa agrupación, al menos hasta el límite que marca el art. 56.4 RCD, debe permanecer inalterada en esos estrictos términos en cuantas incidencias procesales pudieran luego producirse. Lo que significa que, una vez formulada la correspondiente solicitud, la agrupación constituida a tal fin no podrá sufrir ya variaciones personales ni numéricas en su composición, puesto que sólo la actuación conjunta posterior de todos y cada uno de quienes dieron lugar a su constitución puede producir luego válidamente nuevos actos, sea para interesar la reconsideración de la decisión de la Mesa de la Diputación Permanente que acordó su inadmisión, sea, como también es el caso, para acudir en amparo ante este Tribunal Constitucional.

En otros términos, la agrupación ocasional de Diputados que exige el art. 56.4 RCD para poder solicitar formalmente la convocatoria de la Diputación Permanente es la única parte procesal que puede impugnar la correspondiente decisión de la Mesa, sin que pueda hacerlo, en su lugar, un grupo distinto o inferior de parlamentarios, aunque éstos formen parte de la agrupación de Diputados solicitante o, incluso también, aunque juntamente con otros nuevos Diputados alcancen la proporción que exige el citado art. 56.4 RCD. En consecuencia, cada Diputado no es titular de una facultad impugnatoria de la que pueda disponer individualmente para pretender cuestionar por separado, o formando una nueva agrupación con otros Diputados, la decisión de la Mesa.

Con arreglo a estos presupuestos, tratándose de una agrupación constituida por la voluntad concurrente de todos sus componentes que deciden unirse al solo efecto de ejercer la facultad del art. 56.4 RCD, la legitimación para recurrir en amparo la correspondiente decisión de la Mesa sólo la tienen quienes numérica y nominalmente decidieron unirse para formar la oportuna agrupación de Diputados y vieron frustrada su pretensión. Admitir lo contrario equivaldría, de hecho, a diluir el propio concepto de «persona directamente afectada» del art. 46.1 a) LOTC, en contra, no sólo de lo dispuesto en el citado art. 56.4 RCD, sino también de la constante doctrina de este Tribunal que, en otros supuestos de agrupaciones ocasionales o *ad hoc* de Diputados, siempre se ha cuidado de advertir que sólo la actuación unitaria de quienes dieron lugar a la constitución de la agrupación puede expresar válidamente su voluntad en el curso del correspondiente proceso (SSTC 42/1985, de 15 de marzo, y 150/1990, de 4 de octubre, y AATC 56/1999, de 9 de marzo, y 244/2000, de 17 de octubre).

De otra parte conviene advertir que, de aceptarse la legitimación de los cuatro Diputados recurrentes y, en su consecuencia entrar, este Tribunal a conocer del fondo del asunto, los

ahora demandantes podrían obtener eventualmente por vía de amparo una declaración (la anulación de los Acuerdos de la Mesa de la Diputación Permanente impugnados) que nunca podrían obtener sin embargo en sede parlamentaria, por impedirlo precisamente el citado art. 56.4 RCD. Todo ello, además, importa también notarlo, en contra incluso de la posible voluntad de los otros diez Diputados que, juntamente con los recurrentes, promovieron la iniciativa parlamentaria considerada y que no se han pronunciado ante este Tribunal en contra de los citados Acuerdos de la Mesa.

En suma, por los motivos razonados, tratándose, como efectivamente se trata, de una parte única y, por imperio de la Ley, plural en su composición, debemos concluir que los cuatro Diputados recurrentes carecen de legitimación para recurrir en amparo, pues, al no ser quienes promovieron la iniciativa considerada, no son tampoco la «persona directamente afectada» a que alude el art. 46.1 a) LOTC, y, por consiguiente, la demanda resulta inadmisibile por falta de la imprescindible legitimación con arreglo a lo dispuesto en el art. 50.1 a) LOTC.

5. Por añadidura, aunque prescindieramos de la consideración del citado defecto procesal advertido, la presente demanda de amparo no podría tampoco prosperar al carecer manifiestamente del imprescindible contenido constitucional. Pues, siendo en efecto inequívoco, conforme repetidamente este Tribunal ha subrayado, que el derecho fundamental del art. 23.2 CE invocado por los recurrentes es un derecho de configuración legal cuya corrección y regulación han sido efectuadas en los Reglamentos parlamentarios, a los que corresponde de modo principal fijar y ordenar los derechos y atribuciones de los parlamentarios (por todas, STC 361/2006, de 18 de diciembre, FJ 2) resulta igualmente inconcuso que, dado que el citado art. 56.4 RCD –cuya constitucionalidad ninguna duda ha planteado–, según se ha recordado, sólo atribuye, en lo que ahora exclusivamente nos importa, la facultad de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso a «una quinta parte» de sus miembros, la citada facultad no integra el *status* constitucionalmente relevante de cada uno de los parlamentarios individualmente considerados, que en consecuencia no pueden tampoco reclamar al amparo del art. 23.2 CE la protección de un *ius in officium* que no cubre la dimensión en que pretende proyectarse.

FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir el recurso de amparo promovido por don Jesús Caldera Sánchez-Capitán, don José Luís Rodríguez Zapatero, doña María Teresa Fernández de la Vega Sanz y don Antonio Cuevas Delgado.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de abril de dos mil nueve.–Guillermo Jiménez Sánchez.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Elisa Pérez Vera.–Eugení Gay Montalvo.–Ramón Rodríguez Arribas.–Pascual Sala Sánchez.–Firmado y rubricado.