

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7145 *Sección Primera. Auto 47/2018, de 25 de abril de 2018. Recurso de amparo 2098-2017. Desestima el recurso de súplica del Ministerio Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 2098-2017, promovido por el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid y don Alfonso Serrano Sánchez-Capuchino en proceso parlamentario.*

ECLI:ES:TC:2018:47A

Excms. Srs.: Don Juan José González Rivas, don Alfredo Montoya Melgar, don Cándido Conde-Pumpido Tourón

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito recibido en el registro general de este Tribunal el 26 de abril de 2017, el Procurador de los Tribunales don Jose Luis Pinto-Marabotto Ruiz, en representación del Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid y de don Alfonso Serrano Sánchez-Capuchino, con la asistencia del Letrado don Salvador Montejo Velilla, interpuso demanda de amparo contra los acuerdos de 23 de enero de 2017 de la Mesa de la Diputación permanente de la Asamblea de Madrid (ratificados por posterior acuerdo de 20 de febrero de 2017, que desestimó su reconsideración) que acordaron la no admisión a trámite de las solicitudes de comparecencia ante la Comisión de Investigación sobre corrupción política en la Comunidad de Madrid de don Fernando Moraleda Quílez, doña Nieves Goicochea González y don Félix Monteiro de la Fuente, que habían sido sucesivamente Secretarios de Estado de Comunicación del Gobierno de la Nación entre los años 2005 y 2011.

2. En la demanda de amparo se adujo que los acuerdos impugnados habían vulnerado el derecho al ejercicio de la función parlamentaria que, de conformidad con el artículo 23 CE, tienen reconocido el diputado y el grupo parlamentario recurrentes; vulneración que se habría producido al inadmitir la Mesa de la Diputación permanente de la Asamblea de Madrid las comparecencias solicitadas con una escueta e insuficiente motivación, lo que supone una extralimitación de su función calificadora y expresa un indebido juicio de oportunidad política. Las resoluciones cuestionadas tienen el contenido siguiente: «de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.1 c) del Reglamento de la Asamblea, [se] acuerda su no admisión a trámite por falta de relación del compareciente con el objeto de la Comisión de Investigación sobre corrupción política en la Comunidad de Madrid, y su devolución al Grupo autor, por si estimara oportuno presentar una nueva iniciativa en los términos prescritos reglamentariamente».

Según alegan los demandantes, dado el amplio objeto de la comisión de investigación, las solicitudes debieron ser admitidas por tener relación con una investigación en curso de la propia comisión relativa a la creación, funcionamiento, pagos y pérdidas de la sociedad Madrid Deporte Audiovisual, S.L., en relación con la adquisición y explotación de los derechos audiovisuales del fútbol de los clubes Atlético de Madrid y Getafe.

En la demanda se afirma que la cuestión planteada a través de la solicitud de amparo presenta especial trascendencia constitucional pues, conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, los amparos parlamentarios tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo en cuanto al marco de garantías del que

disponen los recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados y que se retrotrae, en origen, a la doctrina de los *interna corporis acta*, según la cual los actos de calificación y admisión de iniciativas parlamentarias no son objeto de fiscalización por los tribunales ordinarios. Señalan que la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, afirmó que entre el elenco de supuestos en que un recurso de amparo tiene especial trascendencia constitucional están aquellos en que se «plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente en determinados amparos electorales o parlamentarios»

3. Mediante providencia de fecha 24 de enero de 2018, con cita de la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, esta Sección acordó inadmitir a trámite el recurso de amparo por no apreciar en el mismo la especial trascendencia constitucional que, como condición para su admisión, requiere el artículo 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

4. Por escrito registrado el 7 de febrero de 2018, el Ministerio Fiscal interpuso recurso de súplica contra la referida providencia, alegando que en el caso presente se da uno de los supuestos en los que el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional según la interpretación que hasta el presente momento viene ofreciendo sobre dicho requisito la propia doctrina constitucional (por todas, SSTC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2; 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2; 201/2014, de 15 de diciembre, FJ 2; 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 2; 1/2015, de 19 de enero, FJ 2; 23/2015, de 16 de febrero, FJ 2; 199/2016, de 28 de noviembre, FJ 2; 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 2; 32/2017, de 27 de febrero, FJ 2, y 71/2017, de 5 de marzo, FJ 2), conforme a la cual se viene considerando que los recursos parlamentarios presentan la dimensión objetiva que está en el fundamento del presupuesto de admisión establecido en el artículo 50.1 b) LOTIC. Según se afirma, esta es la línea constante de jurisprudencia constitucional desde que este Tribunal adoptó la decisión de explicitar las razones de su apreciación de existencia del requisito de la especial trascendencia constitucional.

Concluye el Ministerio Fiscal señalando que la pretensión de amparo formulada en la demanda, en tanto se trata de un amparo parlamentario, integra los mismos factores relevantes que determinan su especial trascendencia constitucional, por lo que debe ser admitido a trámite y resuelto mediante una decisión sobre el fondo de la pretensión planteada. En atención a lo expuesto, el Ministerio Fiscal solicita se deje sin efecto la providencia cuestionada, sin perjuicio de la adopción de la resolución procedente en orden a la admisión o no por otras causas del recurso de amparo interpuesto, reponiendo las actuaciones al momento anterior a su dictado.

5. De conformidad con lo previsto en el artículo 93.2 LOTIC, por diligencia de ordenación de 8 de febrero de 2008 se acordó dar traslado del recurso de súplica a los demandantes, para que en el plazo de tres días alegaran lo que estimasen pertinente. Su representación procesal presentó el 14 de febrero pasado un escrito en el que se adhiere y muestra su conformidad con el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal, reiterando sus argumentos por referencia a la jurisprudencia constitucional que se cita en el recurso.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según en lo que antecede quedó expuesto con más detalle, el presente recurso de amparo fue inadmitido a trámite mediante providencia del Tribunal de fecha 24 de enero de 2018, dictada con arreglo a lo previsto en el artículo 50.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), toda vez que no se apreció que el contenido del

recurso justificase una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional debido a su especial trascendencia constitucional, condición que, para su admisión, exige expresamente el artículo 49.1 *in fine* LOTC.

2. Como este Tribunal ha tenido ocasión de recordar recientemente en la STC 10/2018, de 5 de febrero, la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, supuso una importante modificación del régimen jurídico del trámite de la admisión del recurso de amparo por la inclusión de nuevos requisitos de procedibilidad. Entre ellos, destaca como caracterización más distintiva el enunciado en el artículo 50.1 b) LOTC, que exige que el contenido del recurso debe justificar una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional por su especial trascendencia constitucional, la cual se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales.

Pues bien, en lo que atañe a esta exigencia material, se trata de un requisito que sólo corresponde valorar a este Tribunal atendiendo a los tres criterios que en el precepto legal se enuncian. Ahora bien, el perfil abierto, tanto de la noción de «la especial trascendencia constitucional», como de los tres criterios antes reproducidos que la propia Ley ofrece para su caracterización, ha llevado al Tribunal a realizar un esfuerzo de concreción que se inició en la citada STC 155/2009, de 25 de junio. En ella, sin ánimo exhaustivo, se identifican determinados criterios adicionales propiciadores de la apreciación de esa especial trascendencia constitucional. Tal relación, como advertimos entonces, no puede ser entendida «como un elenco definitivamente cerrado de casos en los que un recurso de amparo tiene especial trascendencia constitucional, pues a tal entendimiento se opone, lógicamente, el carácter dinámico del ejercicio de nuestra jurisdicción, en cuyo desempeño no puede descartarse a partir de la casuística que se presente la necesidad de perfilar o depurar conceptos, redefinir supuestos contemplados, añadir otros nuevos o excluir alguno inicialmente incluido» (FJ 2).

Hemos afirmado también que la citada reforma ha eliminado la dimensión subjetiva del recurso de amparo para dotarlo, exclusivamente, de un significado objetivo. De este modo, «la mera lesión de un derecho fundamental o libertad pública tutelable en amparo ya no será por sí sola suficiente para admitir el recurso» (ATC 29/2011, de 17 de marzo, FJ 3). Así, para que este Tribunal pueda admitir el recurso de amparo y, en su caso, otorgar la tutela del derecho fundamental que se estima vulnerado, ya no basta (frente a lo que sucedía con anterioridad a la reforma introducida por la Ley Orgánica 6/2007) que se haya producido la lesión subjetiva del derecho fundamental, sino que la admisión y tutela sólo procederá si a esa lesión subjetiva se une el indispensable requisito objetivo de que el problema planteado en el recurso posea una «especial trascendencia constitucional» [art. 50.1 b) LOTC]. De tal manera que, si no concurre ese requisito sustantivo, aunque resulte verosímil la existencia de lesión subjetiva del derecho fundamental y sea cual sea la gravedad de esta, este Tribunal no admitirá el recurso de amparo.

3. En el caso presente tanto el Ministerio Fiscal como los demandantes alegan en favor de su impugnación que la pretensión de amparo ejercitada se encuentra incluida en el último de los supuestos recogido en el fundamento jurídico 2 de la STC 155/2009, así como que es similar a otras que fueron en su día admitidas a trámite apreciando su especial trascendencia constitucional, por lo que debe correr la misma suerte que aquellas (SSTC 200/2014, 201/2014, y 202/2014, las tres de 15 de diciembre; 1/2015, de 19 de enero, y 23/2015, de 16 de febrero).

Según la letra g) del fundamento jurídico 2 de la STC 155/2009, cabe apreciar especial trascendencia constitucional «cuando el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios».

Atendiendo al carácter objetivo del recurso de amparo, hemos señalado ya que el supuesto invocado no atiende a la gravedad de la lesión aducida ni a la eventual entidad del perjuicio subjetivo alegado, sino a la generalidad de los efectos del amparo que pueda otorgarse, de tal modo que, como se indica en la propia STC 155/2009, lo relevante es su eventual repercusión económica o social general, o las consecuencias políticas generales que plantee la cuestión jurídica analizada (ATC 29/2011, de 17 de marzo, FJ 3).

Coincidimos con el Ministerio Fiscal cuando afirma que los amparos parlamentarios, ex artículo 42 LOTC, tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados. Así lo expusimos por primera vez en la STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2. Tal limitación se retrotrae, en origen, a la doctrina de los *interna corporis acta*, según la cual los actos parlamentarios de calificación y admisión de iniciativas parlamentarias permanecen infiscalizables para los tribunales ordinarios, circunstancia que ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE). Ambas singularidades sitúan a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este Tribunal, dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa pues excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra.

Pero ni del contenido de la jurisprudencia en la que los recurrentes apoyan su impugnación, ni del resto de pronunciamientos jurisprudenciales que analizaremos, cabe derivar que, en aplicación de lo previsto en el último de los supuestos establecidos en el fundamento jurídico 2 de la STC 155/2009, dicha posición especial signifique que todos los recursos de amparo parlamentarios gocen en sí mismos de especial trascendencia constitucional por su naturaleza o en atención a los derechos que puedan verse afectados, conclusión que habría de extenderse a los recursos de amparo electorales.

Ya la propia STC 155/2009, al enunciar el supuesto alegado, este Tribunal especificó que eran determinados amparos electorales o parlamentarios —no todos— los que podrían tener unas consecuencias políticas generales que los hicieran acreedores de apreciar en ellos la especial trascendencia constitucional que justificaría su admisión a trámite. Mas dicha posibilidad ha de ser justificada, contrastada y constatada caso a caso, en función de la concreta pretensión planteada y también en atención a la existencia de jurisprudencia constitucional que haya abordado las cuestiones jurídicas formuladas en cada recurso.

Así, desde la reforma introducida por la Ley Orgánica 6/2007, venimos exigiendo sin excepción que en los recursos de amparo electorales y parlamentarios los demandantes satisfagan la carga de justificar su especial trascendencia constitucional concreta, lo que ha dado lugar a decenas de decisiones de inadmisión fundamentadas en su incumplimiento. La vigencia de dicha carga procesal no concuerda con la supuesta especial trascendencia constitucional objetiva que pretende anudarse a la naturaleza electoral o parlamentaria de los recursos de amparo. Y así, este Tribunal ha rechazado expresamente que, por razón del derecho fundamental invocado o por la propia trascendencia de los procesos electorales en las sociedades democráticas, el «contenido immanente de la demanda» excusara de justificar expresamente la especial trascendencia de cada recurso de amparo electoral (ATC 50/2011, de 5 de mayo, FJ único). Añadimos entonces que «es patente que de este pasaje del fundamento jurídico 2 de nuestra Sentencia [155/2009] no puede deducirse ni que todo recurso de amparo en materia electoral justifique una decisión sobre el fondo en razón de su especial trascendencia constitucional ni que tales recursos alcancen esa especial trascendencia sólo cuando puedan tener consecuencias políticas generales».

Previamente, en el ATC 46/2011, de 28 de abril, este Tribunal tuvo oportunidad de poner de manifiesto que tampoco en el ámbito del ejercicio del derecho de representación política por parte de los concejales (art. 23.1 y 2 CE) adquiría en sí misma especial trascendencia constitucional la denuncia alegada en amparo sobre su supuesta limitación «cuando sobre el problema constitucional que se plantea ya existía doctrina de este Tribunal al presentarse el recurso de amparo, sin que concurren razones para perfilar, aclarar o modificar dicha doctrina». Esto es, el hecho de que con carácter previo se hayan admitido a trámite recursos de amparo que planteaban cuestiones idénticas o similares a la ahora formulada no abona en favor de su admisión, sino que, objetivamente, le resta justificación a tal pretensión.

Siguiendo tales pautas, no sólo hemos inadmitido recursos de amparo parlamentarios y electorales precedentes estimando que carecían de especial trascendencia constitucional, sino que, en la mayoría de los que han sido admitidos y resueltos mediante decisión de fondo después de la STC 200/2014, de 15 de diciembre, para justificar su especial trascendencia constitucional hemos apreciado adicionalmente la concurrencia de otros supuestos de los previstos en la STC 155/2009. Así, tanto las SSTC 200/2014 y 202/2014 como la 1/2015, valoraron específicamente que las vulneraciones denunciadas podían constituir un proceder continuado del órgano rector de la Asamblea de Madrid; las SSTC 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 2; 32/2017, de 27 de febrero, FJ 2; 71/2017, de 5 de junio, FJ 3; 10/2018, de 5 de febrero, FJ 2, y 27/2018, de 5 de marzo, FJ 2, tomaron en consideración el carácter novedoso de la cuestión planteada, lo que exigía un pronunciamiento constitucional al no existir doctrina sobre la materia; y en la STC 212/2016, de 15 de diciembre, se valoró que el asunto suscitado trascendía el caso concreto al dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina; en ese mismo sentido se pronunció también la STC 11/2017, de 30 de enero, FJ 2.

4. La aplicación de los anteriores criterios a la presente impugnación nos lleva a ratificar que la cuestión planteada en el presente recurso de amparo carece de la especial trascendencia constitucional que justificaría su admisión a trámite, lo que conlleva la desestimación del recurso de súplica formulado.

Ya hemos descartado que el origen parlamentario de las decisiones recurridas o el contenido de los derechos fundamentales afectados por éstas permitan en sí mismos, de forma inmanente y objetiva, atribuir especial trascendencia constitucional a la pretensión de amparo.

El análisis del contenido concreto de la queja refuerza dicha apreciación inicial dado que en el recurso se denuncia la indebida e insuficiente motivación de las decisiones de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid que inadmitieron la solicitud de comparecencia ante una comisión de investigación de la Asamblea autonómica de quienes habían sido altos cargos del Gobierno de la Nación. Las cuestiones jurídicas planteadas por los demandantes, relativas a la competencia de control que los Reglamentos de las Cámaras o Asambleas parlamentarias atribuyen a sus órganos rectores sobre las iniciativas promovidas por los diputados y senadores (nacionales o autonómicos), han sido objeto de una abundante, específica y coherente doctrina expresada en la jurisprudencia constitucional (SSTC 38/1999, de 22 de marzo; 107/2001, de 23 de abril; 177/2002, de 14 de octubre; 208/2003, de 1 de diciembre; 89/2005 y 90/2005, de 18 de abril; 74/2009, de 23 de marzo; 98/2009, de 27 de abril; 190/2009, de 28 de septiembre, y 33/2010, de 19 de julio). Su contenido no ha variado desde sus pronunciamientos iniciales (STC 161/1988, de 20 de septiembre) y ha sido reiterada más recientemente, tras la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por Ley Orgánica 6/2007, en un conjunto de sentencias que se refieren, precisamente, a diversas decisiones adoptadas en el seno de la Asamblea de Madrid que fueron cuestionadas en amparo como supuesta muestra de un proceder continuado (SSTC 200/2014, 201/2014 y 202/2014, las tres de 15 de diciembre; 1/2015, de 19 de enero, y 23/2015, de 16 de febrero).

A través de dicha doctrina nos hemos pronunciado ya sobre todas las cuestiones jurídicas relevantes planteadas en la presente demanda de amparo; esto es, se han

identificado los derechos fundamentales afectados con las decisiones de inadmisión cuestionadas; se ha establecido la relevancia constitucional de aquellos actos que afectan al *ius in officium* parlamentario, esto es, al núcleo de su función representativa; hemos reconocido la legitimidad de las facultades de verificación y control de la regularidad jurídica y viabilidad procesal de las iniciativas parlamentarias que los reglamentos de las Cámaras atribuyan a sus órganos rectores; y, en fin, hemos establecido un deber específico de motivar de forma lógica, adecuada y coherente las decisiones de rechazo o inadmisión de las solicitudes formuladas por los miembros de las Asambleas, sin que quepa realizar juicio de oportunidad política o mediante argumentos de índole material.

En conclusión, el caso planteado tampoco permitiría a este Tribunal profundizar, aclarar o complementar su doctrina sobre la cuestión objetiva sometida a su valoración —la capacidad de control de los órganos rectores de las Cámaras parlamentarias— si no, más sencillamente, hacer aplicación concreta de la doctrina reiterada y constante que ha sido expuesta, lo que justifica la desestimación del recurso de súplica formulado.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la providencia de fecha 24 de enero de 2018 que acordó la inadmisión a trámite del presente recurso de amparo.

Publíquese este Auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a veinticinco de abril de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Alfredo Montoya Melgar.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Firmado y rubricado.