

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13021 *Sala Segunda. Sentencia 137/2021, de 29 de junio de 2021. Recurso de amparo 202-2019. Promovido por don Txema Guijarro García y don Sergio Pascual Peña, portavoz y diputado del grupo parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, respecto de las resoluciones de la mesa del Congreso sobre utilización de las dependencias de la Cámara. Supuesta vulneración de los derechos al ejercicio del cargo representativo y a la participación política: denegación del uso de una sala del Congreso para la celebración de un encuentro interparlamentario de apoyo al Sáhara occidental.*

ECLI:ES:TC:2021:137

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Encarnación Roca Trías, presidenta y los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 202-2019, promovido por don Txema Guijarro García y don Sergio Pascual Peña, portavoz y diputado del grupo parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, representados por el procurador de los tribunales don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba y defendidos por el letrado don Diego de las Barreras del Valle, contra el acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 15 de noviembre de 2018, por el que se desestima la solicitud de reconsideración presentada contra el acuerdo del mismo órgano de gobierno de la Cámara de 31 de octubre de 2018, que deniega la autorización para celebrar en la sala constitucional del Congreso un encuentro de parlamentarios, en el marco, aunque de forma paralela, a la EUCOCO (43.ª Conferencia Europea de Solidaridad y Apoyo al Pueblo Saharaui, que tuvo lugar en Madrid los días 16 y 17 de noviembre de 2018). Ha comparecido y presentado alegaciones el Congreso de los Diputados, representado por la letrada de las Cortes Generales. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el 10 de enero de 2019, el procurador de los tribunales don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba, en representación de don Txema Guijarro García y don Sergio Pascual Peña, portavoz y diputado del grupo parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados (GP UP-EC-EM), presentó recurso de amparo contra las resoluciones de la mesa del Congreso de los Diputados reseñadas en el encabezamiento de la presente sentencia.

2. Los hechos relevantes para el presente recurso de amparo, tal y como se infieren de lo expuesto en la demanda y de la documentación aportada al presente recurso de amparo, son, en síntesis, los siguientes:

a) El día 16 de octubre de 2018, los portavoces de los grupos parlamentarios Mixto, Ciudadanos y GP UP-EC-EM, los diputados don Sergio Pascual, y don Enric Bataller i Ruiz y don Fernando Maura, coordinadores del intergrupo por el Sáhara Occidental, solicitaron a la mesa del Congreso de los Diputados, el uso de la sala constitucional durante la mañana del viernes 16 de noviembre para la celebración de un encuentro de parlamentarios españoles, así como de Francia, Italia, Dinamarca, Suecia, Suiza, Argelia, Sudáfrica y Mauritania, bajo el marco aunque de forma paralela a la celebración de la EUCOCO (43.ª Conferencia Europea de Solidaridad y Apoyo al Pueblo Saharaui), celebrada en Madrid los días 16 y 17 de noviembre de 2018.

b) La mesa de la Cámara, en reunión celebrada el 23 de octubre de 2018, acordó encomendar informe a la Secretaría General acerca de la naturaleza del citado intergrupo, los precedentes existentes en cuanto a reuniones similares que se hayan podido celebrar en la Cámara, así como la posición de España en cuanto al asunto de fondo. Con fecha de 26 de octubre se emitió la «Nota sobre la celebración de un acto en el Congreso de los Diputados de manera paralela a la celebración de la EUCOCO», del director de relaciones internacionales del Congreso de los Diputados.

c) Por acuerdo de 30 de octubre de 2018, la mesa de la Cámara, teniendo en cuenta el informe elaborado al respecto, acordó, con el voto en contra de cuatro de sus miembros, denegar la celebración de dicho encuentro en la sala constitucional (acta de la mesa de 30 de octubre de 2018).

d) Mediante escrito de 5 de noviembre de 2018, los diputados don Enric Bataller (Grupo Parlamentario Mixto), don Joan Baldoví (portavoz del Grupo Parlamentario Mixto), don Oskar Matute (Grupo Parlamentario Mixto), don Sergi Miquel (Grupo Parlamentario Mixto), don Sergio Pascual (GCUP-EC-EM), doña Carmen Valido (GCUP-EC-EM), don Jorge Luis Bail (GCUP-EC-EM), don Txema Guijarro (portavoz GCUP-EC-EM), el portavoz del grupo parlamentario Vasco (EAJ-PNV), don Iñigo Barandiaran (EAJ-PNV), doña Ana María Surra (Grupo Parlamentario Esquerra Republicana) y don Joan Tardá i Coma (Grupo Parlamentario Esquerra Republicana), solicitaron a la mesa la reconsideración de su acuerdo de 31 de octubre.

e) Por acuerdo de 13 de noviembre de 2018, la mesa del Congreso de los Diputados desestima la solicitud de reconsideración.

3. La fundamentación en Derecho de la demanda de amparo puede ser resumida como sigue:

Se justifica la relevancia constitucional del recurso y se aduce la vulneración del artículo 23.2 CE en relación con el artículo 23.1 CE, por la decisión de la mesa de la Cámara de rechazar, sin motivo ni fundamento alguno, la autorización de la celebración en la sala constitucional del Congreso de los Diputados de un encuentro entre parlamentarios de diferentes países.

A lo largo de la demanda se realizan una serie de consideraciones respecto al contenido del artículo 23 CE y al alcance de la función de calificación y admisión a trámite de las mesas de las cámaras en las que se sustenta la vulneración aducida y que pueden resumirse en lo siguiente:

a) La demanda expone doctrina constitucional sobre el artículo 23 CE poniendo de relieve la conexión entre ambos apartados del citado precepto. El derecho al cargo público previsto en el artículo 23.2 CE va más allá del acceso libre e igual al mismo (*ius ad officium*), e incluye el derecho a mantenerse en el cargo y a desempeñarlo sin perturbaciones ilegítimas o discriminatorias (*ius in officium*; cita la STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3). Se considera que el contenido del *ius in officium* incluye las funciones de representación, entre ellas, las legislativas y de control del gobierno, pero también

aquellas dirigidas a forzar el debate político y el posicionamiento de los distintos grupos parlamentarios (cita la STC 1/2015, de 19 de enero, FJ 7). Asimismo, se pone de relieve que, de conformidad con el principio democrático, salvaguardar la voluntad de la ciudadanía representada exige, no solo el respeto a la voluntad de la mayoría, sino asegurar el pluralismo político para garantizar, al tiempo, una adecuada representación e intervención de las minorías.

b) Expone la demanda que los acuerdos impugnados derivan de la solicitud de uso de la sala constitucional del Congreso para celebrar un encuentro de parlamentarios de distintos países, sobre todo europeos, en el marco del foro EUCOCO (43.ª Conferencia Europea de Solidaridad y Apoyo al Pueblo Saharaui) y como parte de las actividades del intergrupo parlamentario de apoyo al Sáhara Occidental. Asimismo, destaca que estos intergrupos se ponen en marcha en la cámara por acuerdo de los diversos grupos parlamentarios, con el fin de promover determinadas causas o para analizar determinados asuntos de relevancia nacional o internacional y constituyen espacios de debate político, abierto y plural, entre las distintas fuerzas políticas que integran el arco parlamentario. A ello añade que no parece constitucionalmente admisible que la mesa valore la oportunidad política de celebrar dicho encuentro, y niegue a los miembros de los grupos parlamentarios solicitantes la posibilidad de debatir sobre la cuestión, de acuerdo con el principio democrático y los valores constitucionales de igualdad y pluralismo político. Cuando además, conforme a la doctrina constitucional, ha de optarse siempre por la interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales (cita la STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

c) Entiende la demanda que el artículo 23 CE contiene un derecho de configuración legal pero también un contenido indisponible (cita las SSTC 163/1991, de 18 de julio, FJ 3, y 177/2002, FJ 3). Por lo tanto, no sería admisible que el alcance de los derechos fundamentales directamente derivados del artículo 23 CE se viera restringido o vaciado de contenido por lo dispuesto en el Reglamento, o por la interpretación que del mismo hiciera la mesa de la Cámara, porque el carácter fundamental de los derechos subjetivos que directamente derivan del artículo 23 CE, exige una configuración y un ejercicio del *ius in officium* de los parlamentarios como un derecho fundamental que garantice, en todo momento, una efectiva representación de toda la ciudadanía y, en consecuencia, el pluralismo político –y la subsiguiente tutela de las minorías– que la Constitución consagra como valor superior del ordenamiento (artículo 1.1). Lo contrario, supondría, a juicio de la demanda, obviar el valor normativo de los principios y derechos que la Constitución consagra.

d) Las decisiones de la mesa de la Cámara, de acuerdo con lo afirmado en la citada STC 177/2002, FJ 3, deben ajustarse a las normas que establecen requisitos formales o de procedimiento y estar debidamente motivadas (STC 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 7).

e) La mesa de la Cámara solo puede realizar un control sobre la regularidad de las iniciativas parlamentarias pero no sobre la oportunidad política de las mismas (cita la STC 4/2018, de 22 de enero, FJ 5) y sus decisiones deben estar debidamente motivadas (expone la doctrina de las SSTC 47/2018, de 26 de abril, FJ 4 y 177/2002, FJ 10). La motivación de los acuerdos de la mesa deberá ser expresa, suficiente y adecuada, y dar cuenta de una aplicación estricta de las normas reglamentarias que no exceda del ámbito de verificación formal y que no entrañe una afectación arbitraria de los derechos de los parlamentarios. Además, los órganos parlamentarios deben realizar una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público (STC 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 3). En definitiva, se considera que la mesa en ningún caso puede asumir las funciones representativas de la cámara o de quienes legítimamente la integran; debe, por tanto, ceñir sus actuaciones a la organización y coordinación del trabajo parlamentario (SSTC 177/2002, FJ 3, y 108/2016, de 7 de junio, FJ 4). En su opinión, el artículo 31 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RCD) establece

dicha exigencia de motivación. En consecuencia, a juicio de la demanda, la falta de motivación de las resoluciones de la Mesa determina que sean contrarias al Reglamento del Congreso de los Diputados. Y dado que se trata de una exigencia reglamentaria cuyo incumplimiento puede traer aparejada la afectación de un derecho fundamental, es necesario que la motivación que justifique la decisión adoptada incluya un razonamiento suficiente (cita STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 6).

f) Expone la demanda que, a pesar de lo dispuesto en el Reglamento y en la doctrina constitucional, la mesa del Congreso de los Diputados adoptó los acuerdos por los que se deniega la autorización para celebrar el acto en la sala constitucional, y se desestima la reconsideración de dicha negativa, sin motivación alguna. En la decisión de 15 de noviembre, la mesa acuerda desestimar la solicitud de reconsideración y omite responder a los argumentos esgrimidos en la misma, entre los que se encuentra que: es práctica habitual la utilización de las salas del Congreso para la celebración de encuentros y jornadas de trabajo, dentro del ámbito de las funciones representativas de los diputados; la problemática en torno al pueblo saharauí y su territorio constituye motivo de preocupación para la sociedad española y que a eso responde que existan en el Parlamento y en distintos parlamentos nacionales y regionales de los Estados miembros de la Unión Europea intergrupos de amistad con el pueblo del Sahara Occidental; en este marco, el intergrupo que funciona en el Congreso ha desplegado diversas actuaciones, como jornadas de trabajo en el propio Congreso; los diputados y diputadas integrantes del intergrupo del Congreso pretendían celebrar el encuentro como un acto de acogimiento previo a la EUCOCO (43.ª Conferencia Europea de Solidaridad y Apoyo al Pueblo Saharaí, a celebrarse en Madrid los días 16 y 17 de noviembre de 2018), igual que en junio pasado la Asamblea Nacional francesa había realizado una recepción con motivo de la conferencia fundacional de la Red Parlamentaria Internacional para el Apoyo del Referéndum en el Sáhara Occidental; y la negativa a autorizar la celebración de dicho encuentro de parlamentarios en la sala constitucional del Congreso, sin más explicación ni alternativa, era una prohibición sin justificación ninguna.

Entiende la demanda que la ausencia de motivación de los acuerdos de la mesa no ha sido una excepción en la práctica de este órgano rector durante la presente legislatura, lo que no puede ser justificación para pasar por alto una situación que implica la vulneración de un derecho fundamental. En este sentido el tribunal se ha referido a la exigencia de que las prácticas parlamentarias resulten siempre acordes con las disposiciones reglamentarias y las garantías constitucionales (STC 177/2002, FJ 7); y la mesa debe optar por la interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales.

Dicha falta de motivación parece responder, a juicio de la demanda, a que la decisión de la mesa se fundamenta en una valoración política sobre la oportunidad del acto. Concluye la demanda que se trata de un «incumplimiento flagrante de un requisito expresamente exigido por el Reglamento —frente a la ausencia absoluta de razones y argumentos que motiven la decisión de la mesa—; pero ello se traduce, además, en la limitación ilegítima del derecho de los recurrentes al regular ejercicio de sus funciones parlamentarias y, por ende, en una vulneración del derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes». Por estas razones, se solicita que se estime el recurso y se declare la vulneración de los derechos de participación política contenidos en el artículo 23.2 CE, así como la anulación del acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 15 de noviembre de 2018, que desestima la solicitud de reconsideración del acuerdo de la mesa de 31 de octubre de 2018.

4. La Sección Cuarta de este tribunal, por providencia de 29 de junio de 2020, acordó admitir a trámite la demanda de amparo, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)] porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)], y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 LOTC, acordó dirigir atenta

comunicación a la mesa del Congreso de los Diputados a fin de que, en plazo que no excediese de diez días, remitiese certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados que desestima la solicitud de autorización para celebrar el encuentro de parlamentarios españoles de forma paralela a la celebración de la EUCOCO, de 31 de octubre de 2018; debiendo previamente emplazarse, para que en el plazo de diez días pudiesen comparecer, si lo desean, en el recurso de amparo a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo.

5. Con fecha de 15 de julio de 2020 tuvo entrada en el registro del tribunal, el acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 14 de julio por el cual se traslada fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al acuerdo de la mesa de 31 de octubre de 2018, así como se persona en el procedimiento. La Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este tribunal dictó diligencia de ordenación el 17 de julio de 2019 por la que, de un lado, acordó tener por personado y parte a la letrada de las Cortes Generales en la representación que ostenta y, de otro lado, acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, a fin de que pudiesen presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme con lo previsto en el artículo 52.1 LOTC.

6. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general del Tribunal el 28 de septiembre de 2020, la letrada de las Cortes Generales presentó alegaciones en nombre y representación del Congreso de los Diputados, solicitando la inadmisión de la demanda por mutación subjetiva del ejercicio de la acción y consiguiente falta de legitimación, considerando infringido el artículo 46.1 a) LOTC, así como por falta de agotamiento de la vía previa exigida en el artículo 42 LOTC y, subsidiariamente, la desestimación del recurso de amparo en su integridad. Sus alegaciones pueden resumirse como sigue:

A) Expone los antecedentes de hecho del presente recurso de amparo, en los que destaca que la mesa del Congreso de los Diputados examinó en su reunión de 23 de octubre de 2018, figurando en el índice azul (asuntos administrativos) del orden del día, la solicitud de uso de la sala constitucional, a la que se refiere el presente recurso de amparo, y acordó encomendar a la Secretaría General la elaboración de un informe sobre la naturaleza del intergrupo, comunicándole el acuerdo al director de relaciones internacionales a los efectos de la emisión de dicho informe.

La mesa, en su reunión de 30 de octubre de 2018, figurando en el índice azul (asuntos administrativos) del orden del día, examinó la solicitud y la nota elaborada por la Dirección de relaciones internacionales y denegó la misma.

B) A continuación, la representación del Congreso de los Diputados se refiere a la legitimación y al agotamiento de la vía previa. Al respecto, pone de manifiesto la falta de coincidencia entre los recurrentes en amparo y aquellos que solicitaron la reconsideración del acuerdo de la mesa de 31 de octubre de 2018. Además, pone de manifiesto que tampoco coinciden los solicitantes de la sala constitucional, que fue denegada por el citado acuerdo de 31 de octubre, y aquellos que solicitaron la reconsideración de dicho acuerdo, lo que afecta el debido agotamiento de la vía previa (artículo 42 LOTC).

Esta falta de identidad determina, a juicio de la letrada de las Cortes Generales, la falta de legitimación y de agotamiento de la vía previa de acuerdo con la STC 24/2020, de 13 de febrero, que reproduce parcialmente. En consecuencia, solicita la inadmisión del presente recurso de amparo por falta de legitimación [artículo 46.1 a) LOTC] y falta de agotamiento de la vía previa (artículo 42 LOTC).

C) En cuanto a los fundamentos jurídico-materiales, se expone lo que sigue:

a) La utilización de las salas de la cámara no forma parte del contenido del artículo 23 CE susceptible de protección del recurso de amparo. En primer lugar, afirma que no estamos ante un asunto de carácter parlamentario que se refiera al ejercicio de

funciones parlamentarias de los diputados recurrentes que estén en el núcleo protegido del artículo 23 CE, sino que el acuerdo de la mesa es de naturaleza administrativa. Por ello la solicitud estaba incluida en el apartado de asuntos administrativos del orden del día de la mesa y no en el apartado de asuntos parlamentarios, ya que afectaba a una cuestión de orden interno de la cámara, relativa a la ordenación y organización del uso de sus espacios internos, correspondiendo la decisión a la mesa en su condición de órgano rector de la cámara (artículo 30.1 RCD) y en ejercicio de la función del artículo 31.1.1 RCD. Expone que los criterios para la autorización de actos de la cámara se establecen en el «Régimen de los espacios de uso común de la cámara», adoptado por la mesa el 8 de octubre de 2012, actualizado a fecha de 4 de marzo de 2014, en el que queda atribuida a la mesa la decisión acerca de la aplicación al caso concreto. Dicho Régimen establece, entre otras cuestiones que se transcriben, que «la mesa decidirá sobre la autorización del acto atendidas las circunstancias de la solicitud, su incidencia en la actividad parlamentaria y otros criterios relevantes».

En este caso se trataba, según se expone, de la celebración de una reunión de los conocidos como «intergrupos parlamentarios» concretamente el intergrupo por el Sáhara Occidental. La «nota sobre la celebración de un acto en el Congreso de los Diputados de manera paralela a la celebración de la EUROCOCO», de la Dirección de relaciones internacionales que fue solicitada por la mesa como apoyo para su decisión, aclara la naturaleza de los intergrupos parlamentarios, caracterizados por la informalidad en su funcionamiento, carácter no oficial, carencia de respaldo institucional y falta de reconocimiento en el RCD. Entiende la letrada de las Cortes Generales que el hecho de que la mesa no autorizara el uso de la sala constitucional para celebrar la reunión no comporta que haya habido una restricción de la actividad de los diputados, que podían desarrollar dicha actividad en cualquier lugar sin que haya una disposición legal o reglamentaria que determine que necesariamente se tengan que celebrar dentro de la Cámara todos los actos solicitados por los diputados. Y solo quedan sometidos a autorización de la mesa de la cámara aquellos actos para los que se solicite el uso de una sala institucional.

En segundo lugar, pone de relieve que el acuerdo de la mesa solo hubiera vulnerado el derecho fundamental del artículo 23 CE si se hubiera impedido el ejercicio de una función constitucional. Aduce que el uso del edificio de la Cámara queda afectado al ejercicio de las funciones constitucionales atribuidas a la Cámara, por lo que el uso normal del edificio parlamentario será el que es conforme con el destino del ejercicio de las funciones parlamentarias. A su juicio, el uso de la Cámara para las restantes actividades ajenas a las funciones de la Cámara, como el acto que se plantea, sería un uso anormal en el sentido de que no existe un derecho exigible a que el bien inmueble de la Cámara se use para el desarrollo de esas actividades sino que será la Cámara quien discrecionalmente lo deba autorizar.

Por lo tanto, el primero de los usos plantea la existencia de un «derecho a la sala», pero respecto al segundo no hay un «derecho a la sala», sino que su uso quedaría condicionado a la autorización del órgano competente. Además, aunque el diputado no se limita al ejercicio de las funciones estrictamente parlamentarias, y ejerce otras actividades que pueden estar relacionadas con las mismas, estas no son expresión de las funciones parlamentarias en su sentido constitucional (artículo 66.2 CE). Añade al respecto que la celebración de este tipo de reuniones interparlamentarias no es un medio reconocido para el ejercicio de funciones constitucionales atribuidas a la Cámara. No está reconocido que tales funciones se tengan que realizar mediante reuniones interparlamentarias ni que la Constitución atribuya a la Cámara, entre sus «demás competencias» (artículo 66.2 *in fine* CE), alguna que vaya referida a la política exterior o a las relaciones internacionales, ni se refiere a las reuniones internacionales como medio de ejercerla.

La letrada de las Cortes Generales expone la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el núcleo protegido del artículo 23 CE [cita STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5 C)], de acuerdo con la cual no cualquier actividad desarrollada por los diputados

entra dentro del núcleo protegido por este derecho sino solo aquellas que sean manifestación de la función de control y legislativa, y siempre de acuerdo con su contenido legalmente configurado. Solo está protegido el núcleo de la función representativa que es la que se ejerce con motivo de las funciones parlamentarias de control y legislativa.

En definitiva, la celebración de reuniones interparlamentarias a iniciativa de los diputados y grupos parlamentarios no figura ni en la Constitución ni en el RCD como vía de ejercicio de las funciones de control y legislativa y tampoco constituye en sí misma expresión de otra competencia que la Constitución atribuya a la Cámara *ex artículo 66.2 CE in fine*. El debate político y el posicionamiento político al que se refiere la demanda para ser protegido por el artículo 23 CE, debe darse en el marco del ejercicio de una de estas funciones constitucionales, no cualquiera de las actividades desarrolladas por los diputados por propia iniciativa se consideran esenciales.

Por otra parte, pone de relieve que tampoco se puede considerar, en su opinión, que, a través de estas reuniones se ejerza un control de la política exterior del Gobierno, control que ha de ejercerse a través de los medios previstos en la Constitución y en el RCD, entre los que no figuran la celebración de reuniones parlamentarias internacionales organizadas unilateralmente y no convocadas reglamentariamente. Esta actividad internacional de la cámara se ha ido desarrollando al margen de la denominada «diplomacia parlamentaria», que se ha concebido como una diplomacia propia y autónoma de la cámara, con pleno respeto a la política exterior del Gobierno, único competente al respecto, y siguiéndose las directrices del Ministerio de Asuntos Exteriores para mantener el principio de unidad de acción en el exterior. De este modo funcionan las delegaciones de las Cortes Generales ante los distintos organismos internacionales ante los que están acreditadas como la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, etc. También la actividad de estas delegaciones se organiza y funciona conforme a los principios aprobados por las mesas de las cámaras.

Por tanto, resulta del todo incompatible con el artículo 97 CE y con la propia posición constitucional de las cámaras, considerar que las reuniones interparlamentarias del tipo de la del objeto de este recurso con un alcance internacional puedan constituir un instrumento de control al Gobierno y que la autorización de las mismas constituya un derecho del diputado que se enmarque dentro de la protección del artículo 23 CE, y ello porque tal actividad «internacional» de la Cámara nunca se ha desarrollado como una función constitucional, sino como una expresión de colaboración entre los distintos poderes del Estado, en este caso en materia de política exterior.

Por otra parte, la letrada de las Cortes Generales descarta la afirmación de la demanda de que la autorización de la sala ha supuesto una vulneración del pluralismo político, porque no guarda ninguna relación con esta cuestión. El pluralismo político tiene una clara manifestación en la vida parlamentaria, pero su protección se extiende solo a aquellas actividades relacionadas con el ejercicio de funciones parlamentarias (con cita de la STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 3).

b) El control del acuerdo de la mesa sobre el que versa el recurso correspondería a la jurisdicción contencioso-administrativa no a la jurisdicción constitucional. La competencia de la mesa en este asunto se deriva de lo dispuesto en el artículo 31.1.1 RCD y en el citado «Régimen de los espacios de uso común de la Cámara». De acuerdo con ello, es la mesa, la que, como órgano rector, decide los actos institucionales, internacionales o no, a desarrollar en sus dependencias. Se trata de una competencia administrativa de la mesa amparada en las funciones del artículo 31.1.1 RCD, de organización y gobierno interior de la Cámara. Será la mesa la que, en cada caso, valorará, en función de las circunstancias de la solicitud, su incidencia en la actividad parlamentaria y otros criterios relevantes, y es la que define la actuación institucional de la Cámara, a través de las líneas directrices que crea conveniente. Ni los diputados ni los grupos tienen reconocido un supuesto derecho a que los actos que proponen, tengan

que celebrarse en todo caso y contar con la autorización de la mesa porque la norma que se ha dado la Cámara no permite la libre celebración de actos sino que requiere la previa autorización de la mesa.

En relación con la alegación de que la decisión de la mesa fue arbitraria y carente de motivación, la letrada de las Cortes Generales, pese a considerar que el control de este asunto le corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, no a la jurisdicción constitucional, afirma que la doctrina constitucional citada en la demanda no es aplicable a este caso pues no se trata de un supuesto de calificación de escritos de índole parlamentaria sino que es un asunto administrativo. La mesa, de acuerdo con las competencias que le corresponden, adoptó una decisión plenamente respetuosa con su posición constitucional, del todo ajena a la definición de la política exterior, y dicha decisión no se basó en la decisión política de ninguno de sus miembros sino que se adoptó previo examen de la Nota del director de relaciones internacionales que expresamente fue solicitada para fundamentar el acuerdo de la mesa, y que se incorporó al expediente. La fundamentación del acuerdo de la mesa consta expresamente en las actas de 23 y 30 de octubre y de 13 de noviembre de 2018.

A efectos de la motivación debe tenerse en cuenta, además, la posición institucional de la Cámara en materia de política exterior. Por una parte, la solicitud se refiere a un intergrupo parlamentario, lo que, a juicio de la letrada de las Cortes Generales, parece referirse a un acuerdo de carácter voluntario entre diversos grupos que no tiene carácter oficial y que no está contemplado como tal en la normativa que rige la actuación de los órganos parlamentarios. Por otra parte, se refiere a una actividad que no tiene carácter oficial y no puede sustituir a los órganos de la Cámara en el ejercicio de sus funciones constitucionales ni puede interferir en el ejercicio de las competencias propias de la cámara o de sus órganos, por ejemplo, de la Comisión de Asuntos Exteriores. En consecuencia el respeto y la tutela de las competencias constitucionales de la Cámara, son las razones que impiden la autorización.

Tampoco puede interferir en las competencias del Gobierno en materia de política exterior. En el caso de la demanda de amparo se advierten, como se señaló por la mesa, posibles contradicciones con esas competencias de los citados intergrupos y con las directrices de seguridad y política exterior, e incluso con la posibilidad de producirse algún supuesto de responsabilidad internacional del Estado, como se explicó en la nota elaborada por la Dirección de Relaciones Internacionales de 26 de octubre de 2018, con la comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores formulada el día 25 de octubre de 2019, manifestando su parecer desfavorable indicando la citada nota de forma detallada y pormenorizada las razones objetivas que fundan la denegación de la mesa.

En consecuencia, aunque la comunicación del acuerdo de la mesa y de la resolución de la reconsideración solo se refiriera a la no autorización, del conjunto del expediente se deduce su motivación y fundamento. No se puede sostener, como hace la demanda, que exista una supuesta «práctica» de la mesa de no motivar sus acuerdos, pues precisamente este caso, pidiéndose informe específico o sobre la cuestión que apoyara su decisión, revela justamente lo contrario.

También se pone de manifiesto que la mesa de la Cámara debe procurar que no se incurra en la confusión que se puede producir entre la actividad privada del diputado o de los grupos y la función constitucional de la Cámara. La posibilidad de que exista una confusión, pretendida o real, entre la actividad de un órgano representativo que aprueba leyes y controla al Gobierno y que desde el punto de vista constitucional representa al pueblo español, y las actividades de los grupos u organizaciones que solicitan la celebración de un acto, ha de ser considerada por la mesa al tomar una decisión sobre las solicitudes, lo que ha de ser tenido en cuenta en el análisis de la motivación. La integridad de las funciones del órgano está dirigida a que ejerza las mismas en condición de ser identificado solo por su función constitucionalmente atribuida. Este requisito queda radicalmente afectado si se pueden atribuir a la voluntad del Congreso de los Diputados, conclusiones, estimaciones, valoraciones u opiniones que no son del

Congreso pero que de algún modo puedan atribuirse indirectamente al mismo por el lugar donde se realizan.

7. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general del Tribunal el 8 de octubre de 2020, presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal en las que solicita que se estime el presente recurso de amparo. Pueden resumirse en los términos siguientes:

A) Tras exponer los antecedentes de hecho del presente recurso de amparo, se aborda la concurrencia de legitimación de los recurrentes para la interposición del presente recurso de amparo, atendiendo, entre otras a las SSTC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 2; 33/2010, de 19 de julio, FJ 3, y 98/2009, de 27 de abril, que cita. Conforme a las mismas considera que los recurrentes tienen legitimación para la interposición del presente recurso de amparo ya que el grupo parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea ha intervenido, a través de su portavoz, don Txema Guijarro García, en todas las fases de la tramitación parlamentaria de la iniciativa de fecha 16 de octubre de 2018 y el diputado don Sergio Pascual firmó la solicitud inicial de 16 de octubre de 2018, en su condición de coordinador del denominado «Intergrupo por el Sáhara Occidental», y también la reconsideración y entabló el presente el recurso de amparo.

B) Tras exponer el contenido de la demanda de amparo, el Ministerio Fiscal trae a colación la doctrina constitucional sobre el artículo 23.2 CE, en relación con el artículo 23.1 CE, en conexión con la potestad de las mesas de las cámaras de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias (cita las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FFJJ 2 y 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 203/2001, de 15 de octubre, FFJJ 2 y 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2; 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3; 74/2009, de 23 de marzo, FJ 3; 33/2010, de 19 de julio, FJ 4; 44/2010, de 26 de julio, FJ 4; 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 4; 201/2014, de 15 de diciembre, FJ 3; 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, o 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3).

Además, se refiere a la diferencia entre los usos y prácticas parlamentarias de las normas intraparlamentarias y de los precedentes parlamentarios. Las normas intraparlamentarias tienen generalmente su origen en los reglamentos parlamentarios, que atribuyen a los órganos de gobierno de las asambleas la facultad de elaborar y aprobar normas interpretativas y supletorias de las previsiones del respectivo reglamento.

Respecto a los precedentes parlamentarios destaca que su origen se halla en la obligación que recae sobre el Parlamento de hacer efectivo el principio de igualdad en la aplicación de la ley, lo que supone que los órganos parlamentarios, a la hora de interpretar las normas propias de la Cámara, deban adoptar sus resoluciones, además de motivadamente, atendiendo a un criterio general de decisión y solo podrá separarse de su criterio anterior cuando sustituya un criterio general de decisión por otro. El precedente implica que la vinculación que pueda producir depende de su integración con una norma que configurará el contenido del derecho fundamental del artículo 23.2 CE en aquellos casos en los que el precedente verse sobre las facultades principales que definen el *ius in officium* del parlamentario. En todo caso, para que pueda apreciarse la existencia de un precedente parlamentario no basta con la mera alegación de su existencia sino que ha de acreditarse la realidad de una decisión anterior sobre la cuestión, igual o similar, adoptada por el mismo órgano.

Finalmente, los usos o prácticas parlamentarias existen cuando hay una cadena de actos sustancialmente iguales referidos a una misma cuestión y adoptados por un mismo órgano parlamentario a los que el Tribunal Constitucional ha reconocido una «trascendencia nomotética» (STC 149/1990, de 1 de octubre, FJ 5) y determinan una parte del núcleo de la función parlamentaria. En resumen, tienen capacidad de crear normas jurídicas a las que se reconoce la capacidad de contribuir a la configuración del contenido de derechos subjetivos de rango fundamental y a las que se atribuye la potencialidad de integrar el parámetro de enjuiciamiento que el Tribunal Constitucional

debe tener en cuenta a la hora de resolver los recursos de amparo que traen causa de su posible lesión.

En cuanto a la vulneración aducida en el presente recurso de amparo, pone de manifiesto que los recurrentes no se están quejando de que la mesa del Congreso de los Diputados denegara a los solicitantes la sala constitucional del Congreso para celebrar un encuentro sino de la imposibilidad de celebrar el acto mismo. Entiende que resulta obvio que los acuerdos parlamentarios impugnados carecieron de toda motivación, al haberse limitado a denegar lo solicitado, con lo que, a su juicio, resulta del todo punto evidente concluir que se ha producido una manifiesta infracción de la doctrina constitucional que impone que las decisiones de la mesa se encuentren motivadas «a fin de que tras ellas no se esconda un juicio sobre la oportunidad política» (STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4), lo cual, a su vez induce a considerar que la *ultima ratio* de tal decisión fue, precisamente, una consideración de oportunidad política.

A su vez, el problema que se plantea, a juicio del Ministerio Fiscal, consiste en determinar si la petición se hallaba avalada por la existencia de un uso parlamentario que constituyera un auténtico instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de la Cámara con valor determinante del contenido del *ius in officium* y generador de una parte del contenido del derecho fundamental invocado. Si bien con la demanda de amparo no se ha acompañado acreditación alguna de la existencia de tal uso o práctica, sin embargo, en el escrito de reconsideración de fecha 5 de noviembre de 2018 se dijo textualmente que «[l]a utilización de salas del Congreso para la realización de encuentros y jornadas de trabajo sobre los más variados temas es práctica habitual que entra plenamente dentro del ámbito de las funciones representativas que los diputados y diputadas tenemos atribuidas en función del artículo 23 CE, como se desprende del listado adjunto a simple título de ejemplo». Dicho escrito de reconsideración fue acompañado de un listado de numerosos eventos programados en los años 2016, 2017 y 2018. Lo cual ha de entenderse, según el Ministerio Fiscal, como acreditación suficiente ante la mesa de la existencia del uso que se invocaba. Por todo lo cual entiende el Ministerio Fiscal que el uso así acreditado constituye un auténtico instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de la Cámara con valor determinante del contenido del *ius in officium* de los solicitantes y generador de una parte del contenido del derecho fundamental invocado por los ahora recurrentes. Concluido lo cual tal situación sería semejante a la que se produce cuando se trata de derechos y facultades reconocidos por la norma reglamentaria, en la que tales derechos y facultades pasan a formar parte del status propio del cargo de parlamentario pudiendo sus titulares reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público y hacerlo ante el Tribunal Constitucional por el cauce del recurso de amparo según lo previsto en el artículo 42 LOTC.

Señala que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, habida cuenta de que solo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica, pero también si adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes, hipótesis esta última que es la que, a todas luces, se da en el presente caso.

Concluye el Ministerio Fiscal que atendiendo a las consideraciones anteriores los acuerdos impugnados vulneraron el artículo 23.2 CE en relación con el artículo 23.1 CE. Precisa, finalmente, que, en caso de que se estime el recurso de amparo la pretensión de los demandantes habría de quedar satisfecha con la declaración de la lesión de su derecho y de nulidad de los acuerdos.

8. Por providencia de 24 de junio de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el mismo día, 29 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

El presente recurso de amparo se interpone contra los acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados de 31 de octubre y 15 de noviembre de 2018. En la primera de estas resoluciones, la mesa acordó denegar la solicitud del uso de la sala constitucional del Congreso los Diputados para la celebración de un encuentro de parlamentarios españoles y de Francia, Italia, Dinamarca, Suecia, Suiza, Argelia, Sudáfrica y Mauritania, bajo el marco, aunque de forma paralela, a la EUCOCO (43.ª Conferencia Europea de Solidaridad y Apoyo al Pueblo Saharaui, que tuvo lugar en Madrid los días 16 y 17 de noviembre de 2018). En el segundo acuerdo la mesa desestimó la solicitud de reconsideración planteada contra el acuerdo anterior.

Los recurrentes alegan, en los términos que se han expuesto pormenorizadamente en los antecedentes de esta sentencia, la vulneración del artículo 23.2 CE en relación con el artículo 23.1 CE, por la decisión de la mesa de la cámara de denegar, sin motivo ni fundamento alguno, la autorización de la celebración en la sala constitucional del Congreso de los Diputados del citado encuentro.

La letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, tal y como asimismo se ha dado cuenta en los antecedentes, solicita la inadmisión del recurso de amparo y, subsidiariamente, la desestimación del recurso porque, muy resumidamente expuesto, la utilización de las salas de la Cámara no forma parte del contenido del artículo 23 susceptible de protección del recurso de amparo. El Ministerio Fiscal, por su parte, solicita la estimación del recurso de amparo porque, en resumen, los acuerdos carecen de motivación y se ha vulnerado el artículo 23.2 CE porque, en sus palabras, se ha contrariado la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes.

2. Cuestiones previas.

La letrada de las Cortes Generales solicita la inadmisión del presente recurso de amparo por falta de legitimación y falta de agotamiento de la vía previa. Pone de manifiesto, para sustentar su pretensión, la falta de identidad entre aquellos diputados que solicitaron el uso de la sala constitucional del Congreso, los diputados que plantearon la solicitud de reconsideración del acuerdo de 31 de octubre de 2018 y los que finalmente interpusieron el presente recurso de amparo. Esta falta de identidad determinaría, a juicio de la letrada de las Cortes Generales, la falta de legitimación de los recurrentes para la interposición del presente recurso de amparo, de acuerdo con la STC 24/2020, de 13 de febrero, así como la falta de agotamiento de la vía previa. El Ministerio Fiscal, sin embargo, considera que, en la medida en que los recurrentes en amparo se encontraban entre los solicitantes de la Sala Constitucional y entre los que posteriormente solicitaron la reconsideración del acuerdo inicial, ostentarían legitimación para la interposición del presente recurso.

La citada STC 24/2020 se pronunció sobre la legitimación en el ámbito del recurso de amparo del artículo 42 LOTC, con referencia a sentencias anteriores y, entre otras, a la STC 98/2009, de 27 de abril, y puso de relieve que, en relación con facultades de iniciativa o propuesta conferidas a una agrupación ocasional de parlamentarios o a los grupos en los que estos se integran, el tribunal ha venido entendiendo que si no existe identidad entre los parlamentarios demandantes de amparo y la agrupación de parlamentarios autora de la iniciativa o propuesta, aquellos carecen de legitimación para interponer recurso de amparo contra los acuerdos de las cámaras que inadmitan la iniciativa o propuesta en cuestión (fundamento jurídico 4). En este sentido, entiende el tribunal que si los diputados recurrentes en amparo no son, ni individual ni agrupadamente, titulares de la facultad que se haya ejercido, difícilmente pueden ser consideradas personas directamente afectadas en el sentido del art. 46.1 a) LOTC por los acuerdos de la mesa recurridos 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 este sentido, STC 98/2009, FJ 4).

En definitiva, conforme a nuestra doctrina, debe existir una identidad entre aquellos diputados que constituyeron una agrupación ocasional para el ejercicio de una determinada iniciativa parlamentaria, en el número y con las exigencias que para promover dicha iniciativa determina el reglamento de la Cámara y aquellos que posteriormente interpusieron el correspondiente recurso de amparo.

En el presente caso, tal y como consta en los antecedentes de esta sentencia, la solicitud de la sala constitucional del Congreso la efectuaron los portavoces de los grupos parlamentarios Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (GP UP-EC-EM), Ciudadanos y Mixto, así como los diputados don Sergio Pascual, y don Enric Bataller y don Fernando Maura, coordinadores del intergrupo por el Sáhara Occidental. La solicitud de reconsideración la presentaron los portavoces de los grupos parlamentarios mixto, GCUP-EC-EM, y Vasco y varios diputados de dichos grupos parlamentarios y del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana, entre los que se encontraba don Sergio Pascual Peña, diputado del GP UP-EC-EM. El presente recurso de amparo se presentó únicamente por este último diputado y por uno de los portavoces, el del GP UP-EC-EM.

Por lo tanto, y tal y como aduce la letrada de las Cortes Generales, no hay coincidencia entre los diputados que presentaron la solicitud de uso de la sala constitucional del Congreso y los que plantearon la reconsideración ante la mesa, ni tampoco existe la identidad exigida por este tribunal entre los diputados que presentaron la solicitud que no atendieron los acuerdos de la mesa impugnados, y los recurrentes en amparo.

Ahora bien, para poder determinar si concurre o no dicha legitimación es necesario también precisar si la facultad de solicitar la sala constitucional del Congreso de los Diputados para celebrar un determinado encuentro pertenece a la agrupación ocasional de diputados que la ejerció o, por el contrario, a cada uno de ellos individualmente. Solo en este último caso podría entenderse que, tal y como afirma el Ministerio Fiscal, al haber presentado los recurrentes en amparo la solicitud de la sala y haber participado, asimismo, en el planteamiento de la solicitud de reconsideración, ostentan legitimación para la interposición del presente recurso.

El Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) se refiere a derechos económicos de los diputados (artículos 8 y 9), a los medios materiales de los grupos parlamentarios (artículo 28.1), y a los medios personales y materiales del Congreso de los Diputados (artículo 60). Ahora bien, nada dice respecto de una específica facultad de los diputados de solicitar una sala del Congreso para la celebración de una reunión como para la que se solicitó la sala constitucional. Tan solo en normas internas del Congreso de los Diputados, y, en concreto, en el denominado «Régimen de los espacios de uso común de la Cámara» (criterios de 8 de octubre de 2012, actualizados a fecha de 4 de marzo de 2014), que consta en la documentación aportada por el Congreso de los Diputados en este proceso constitucional, se determina que «cuando un grupo parlamentario o un diputado desee celebrar en una sala de comisión o similar un acto, presentación, o actividad análoga, dirigirá un escrito a la mesa del Congreso».

De lo anteriormente expuesto se deriva que la facultad de solicitar una sala corresponde a los diputados y a los grupos, sin establecer ningún tipo de exigencia específica en cuanto a su titularidad. Al poder entenderse como una facultad propia de cada uno de los diputados y de los grupos parlamentarios hemos de desestimar los óbices de admisibilidad planteados por la letrada de las Cortes Generales por las razones por ella expuestas. Y considerar, en consecuencia, que los recurrentes no quedan privados de legitimación para interponer el presente recurso de amparo ya que ambos presentaron la solicitud de uso de la sala y plantearon reconsideración contra la denegación de dicha solicitud, aunque dichas actuaciones las habían realizado con la concurrencia de la voluntad de otros diputados y grupos parlamentarios, que, en su

conjunto, ni plantearon solicitud de reconsideración ni tampoco han promovido el presente recurso de amparo.

Todo ello sin perjuicio de que debamos analizar ahora si la facultad de solicitar el uso de la sala constitucional del Congreso de los Diputados forma parte o no, como alega la letrada de las Cortes Generales, del núcleo del *ius in officium*, cuya afectación pueda provocar una vulneración del artículo 23.2 CE.

3. Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 23.2 CE.

La STC 97/2020, de 21 de julio, FJ 6 A), realizó un recordatorio general de las líneas capitales de la doctrina de este tribunal sobre el derecho fundamental enunciado en el artículo 23.2 CE, y a propósito de su conexión con el reconocido en el apartado primero del mismo artículo, con referencia a las SSTC 155/2019, de 28 de noviembre, FJ 15; 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5; 3/2020, de 15 de enero, FJ 10; 4/2020, de 15 de enero, FJ 3, y 9/2020, de 28 de enero, FJ 4. Especial relevancia tiene en el presente recurso de amparo, asimismo, la doctrina constitucional sobre el contenido de este derecho [entre otras, además de las anteriores, SSTC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 2 A), y 69/2021, de 18 de marzo, FFJJ 4 y 5 C)].

De la doctrina contenida en dichas sentencias, a la que nos remitimos, se deriva que el derecho a acceder a los cargos de naturaleza representativa implica también el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas. Cuando se trata de tales cargos representativos, el derecho enunciado en el artículo 23.2 CE ha de ponerse en conexión con el de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (artículo 23.1 CE).

El derecho establecido en el artículo 23.2 CE, como se desprende del inciso final del precepto, es de configuración legal, correspondiendo a la ley, concepto en el que se incluyen los reglamentos parlamentarios, ordenar los derechos y facultades que correspondan a los distintos cargos públicos y que pasan así a integrarse en el estatus propio de cada uno de ellos, con la consecuencia de que podrá su titular defender, al amparo de esta disposición constitucional, el *ius in officium* que estime ilegítimamente constreñido o ignorado por actos de los poderes públicos. En todo caso, en el artículo 23.2 no ha asumido la Constitución un genérico derecho, con la condición de fundamental, al respeto de todas y cada una de las prescripciones de aquellos reglamentos, con la consecuencia de que el derecho de los representantes, y en particular su *ius in officium*, solo podrá considerarse violado si las aducidas contravenciones de las normas internas de las asambleas afectan al núcleo de los derechos y facultades de los representantes o, en otros términos, a su estatuto constitucionalmente relevante; normas internas, en fin, para cuya aplicación cuentan los órganos de las cámaras con un margen de interpretación que el Tribunal no puede dejar de reconocer (por todas, SSTC 109/2016, de 7 de junio, FJ 3; 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 4, y 34/2018, de 12 de abril, FJ 4).

4. Sobre la aducida conculcación del derecho de los recurrentes al ejercicio del cargo de diputado al Congreso (artículo 23.2 CE).

La demanda, en los términos que se han expuesto pormenorizadamente en los antecedentes de esta sentencia, fundamenta la vulneración del derecho de los recurrentes al ejercicio de su cargo de diputado en que los acuerdos objeto del presente recurso de amparo habrían rechazado la solicitud por ellos formulada sin motivación alguna. Esta solicitud, como ha quedado constancia en los antecedentes de la presente sentencia, era la de uso de una sala del Congreso de los Diputados para la celebración de un encuentro de parlamentarios de distintos países en el marco del Foro EUCOCO (43.ª Conferencia Europea de Solidaridad y Apoyo al Pueblo Saharaui) y como parte de las actividades del intergrupo parlamentario de apoyo al Sáhara Occidental.

a) Para abordar las quejas aducidas en la demanda debemos realizar un análisis preliminar relativo a si el derecho que los recurrentes estiman vulnerado alcanza el valor de derecho fundamental susceptible de amparo constitucional. Al respecto, la letrada de las Cortes Generales alega que la utilización de las salas de la cámara no forma parte del contenido del artículo 23 CE susceptible de protección del recurso de amparo.

El Tribunal comparte dicha apreciación. Como acabamos de recordar, el derecho establecido en el artículo 23.2 CE, es de configuración legal, correspondiendo a la ley, concepto en el que se incluyen los reglamentos parlamentarios, ordenar los derechos y facultades que correspondan a los distintos cargos públicos y que pasan así a integrarse en el estatus propio de cada uno de ellos, con la consecuencia de que podrá su titular defender, al amparo de esta disposición constitucional, el *ius in officium* que estime ilegítimamente constreñido o ignorado por actos de los poderes públicos. Además, la Constitución no ha asumido en el artículo 23.2 CE un genérico derecho fundamental al respeto de todos y cada uno de los derechos y facultades del estatuto del parlamentario, sino tan solo el de aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno [por todas, SSTC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5 c), y 69/2021, FFJ 4 y 5 C c)].

Pues bien, el derecho que se dice vulnerado sería, a la postre, el derecho al uso de las salas del Congreso de los Diputados para el desarrollo de una actividad que no está expresamente prevista en el reglamento de la Cámara. Tanto la Constitución como el RCD reconocen una serie de derechos económicos y de disposición de medios materiales a los diputados y grupos parlamentarios. El derecho a los medios materiales de los diputados está expresado en la Constitución en el artículo 71.4, que establece que «los diputados y senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas cámaras». Dicho derecho se concreta en el artículo 8 RCD. A su vez, el artículo 28 RCD prevé que el Congreso ponga a disposición de los grupos parlamentarios, locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de diputados de cada uno de ellos. Y el artículo 60 RCD establece que el Congreso de los Diputados dispondrá de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de documentación y de asesoramiento. Sin embargo, no existe, ni se alega, base normativa que permita identificar el pretendido derecho de los demandantes al uso de una sala del edificio que alberga el Congreso para la realización de una actividad, como es la celebración de una reunión de un intergrupo parlamentario, ajena al ejercicio de las funciones parlamentarias propiamente dichas, que son las que la Constitución y el reglamento de la cámara atribuyen a sus miembros. Figura, la del intergrupo parlamentario que tampoco está prevista en el reglamento del Congreso. Tan solo en el documento al que se refiere la letrada de las Cortes Generales como «Régimen de los espacios de uso común de la cámara», que obviamente carece de rango o valor de ley, está prevista la posibilidad de solicitar, que no de disponer, de una sala para la celebración de un acto, una jornada o actividad análoga, correspondiendo a la mesa, según dicho «régimen», la decisión sobre la autorización del acto atendidas diferentes circunstancias.

b) Además, este tribunal se ha pronunciado ya, en numerosas ocasiones, en relación con los derechos económicos de los diputados y con los medios materiales y personales de los grupos parlamentarios previstos en el reglamento de la Cámara. Respecto a los mismos, ha entendido que los derechos de contenido económico no forman parte del núcleo esencial del *ius in officium* del diputado reconocido por el artículo 23.2 CE [entre otras, SSTC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 6; 159/2019, FJ 6, y 69/2021, FJ 5 C) c); y, en sentido similar, STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 4; y ATC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 1, sobre los medios de los grupos parlamentarios].

Es cierto, sin embargo, que, aunque se haya considerado, que los denominados derechos económicos no forman parte del núcleo del *ius in officium*, en algunas ocasiones se ha precisado que la privación de dichos derechos podría comportar la

vulneración del artículo 23.2 CE cuando se impida el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas [STC 69/2021, FJ 5 C) c)]. Tampoco es el caso, ya que el uso de la sala que se había solicitado no estaba destinado al ejercicio de una de las funciones que pertenecen al núcleo de la función representativa que son, como ya se ha recordado, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno. La sala se había solicitado para la realización de una actividad que consistía esencialmente en la reunión de un intergrupo parlamentario que no comportaba el ejercicio de una de las funciones parlamentarias a las que nos hemos referido. Aunque la demanda pretenda considerar que forman parte de dichas funciones aquellas dirigidas a forzar el debate político y el posicionamiento de los distintos grupos parlamentarios (cita la STC 1/2015, de 19 de enero, FJ 7), dicha finalidad se ha de perseguir a través de los instrumentos previstos en el reglamento de la Cámara.

En resumen, ni la Constitución ni el reglamento de la Cámara establecen el derecho a disponer de cualquier sala del Congreso de los Diputados para la celebración de reuniones que no se refieran al ejercicio de funciones parlamentarias propiamente dichas. Por lo tanto, los acuerdos impugnados no contravienen previsiones ni de la Constitución Española ni del reglamento de la cámara sobre dotación de medios personales y materiales a los diputados y a los grupos parlamentarios; tampoco se trata de un supuesto en el que se hayan denegado medios, recursos o espacios para que los diputados o los grupos parlamentarios pudieran desarrollar las funciones que forman parte del núcleo esencial de su función representativa, sino que lo que se solicitó fue la disposición de un espacio de la Cámara para una reunión de parlamentarios ajena a las funciones del Congreso (artículo 66.2 CE y RCD). Por lo tanto, no resultó afectado el artículo 23 CE.

La posibilidad del uso de una sala sería, en todo caso, accesoria al ejercicio de la función parlamentaria y su denegación sería, en su caso, una cuestión de legalidad ordinaria [en este sentido, STC 69/2021, FJ 5 C)].

c) Toda vez que hemos entendido, en los términos que acabamos de exponer, que el uso de una sala del Congreso no forma parte del núcleo del *ius in officium* reconocido por el artículo 23.2 CE, no resultan atendibles las alegaciones formuladas por el Ministerio Fiscal, respecto a que, en otras ocasiones, la mesa de la Cámara haya autorizado el uso de algunas de sus salas para la realización de encuentros y jornadas sobre los temas más variados.

d) Los demandantes evocan también al respecto doctrina del tribunal en relación con el alcance de las funciones de calificación y admisión a trámite de los escritos y documentos de naturaleza parlamentaria que son, en principio, de estricta verificación formal, a fin de apreciar exclusivamente la regularidad jurídica y viabilidad procesal de las iniciativas y sin que a las mesas les corresponda emplear o expresar, a estos efectos, un juicio de oportunidad. Sin embargo, esta jurisprudencia no es de aplicación a lo que aquí se plantea [en el mismo sentido, STC 110/2019, FJ 3 A) b)]. La solicitud denegada no era una iniciativa parlamentaria, por lo que los acuerdos de la mesa recurridos no eran resoluciones sobre la calificación y admisión a trámite de iniciativa alguna (art. 31.1.4 RCD), sino, en atención a lo dispuesto en las normas del Congreso de los Diputados, una solicitud de naturaleza administrativa y la resolución adoptada lo habría sido en ejercicio de la función de la mesa de la Cámara de adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara (artículo 31.1.1 RCD).

e) Por otra parte, la demanda alega que los acuerdos están huérfanos de toda motivación. Ahora bien, como se afirmó en la STC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 4, «es doctrina constitucional constante que la motivación que los demandantes echan en falta solo es un imperativo constitucional cuando los actos controvertidos hayan sido restrictivos del *ius in officium* de los representantes (por todas las múltiples resoluciones en este sentido, STC 32/2017, de 27 de febrero, FJ 5)». Asimismo, el Tribunal Constitucional, «ante la denuncia de falta de motivación de acuerdos de órganos de las

diferentes cámaras ha entendido que la misma ha podido ser expresada tanto en el acuerdo inicial, como en la contestación a la solicitud de reconsideración (en este sentido, STC 173/2020, de 19 de noviembre, FJ 3), y también en el acta de la reunión en la que se adoptó el correspondiente acuerdo (STC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 4)» [STC 69/2021, FJ 5 B)].

En este caso, los acuerdos no afectaron, como ya ha quedado dicho, al *ius in officium* de los representantes, y en todo caso, conforme ha quedado constancia en los antecedentes de esta sentencia, en la reunión celebrada el 23 de octubre de 2018, se acordó solicitar un informe a la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre este asunto, y por ello se emitió la «Nota sobre la celebración de un acto en el Congreso de los Diputados de manera paralela a la celebración de la EUCOCO», del director de relaciones internacionales del Congreso de los Diputados, de 26 de octubre de 2018, conforme a la cual, según consta en el acta de la mesa de 30 de octubre se adoptó el acuerdo ahora recurrido.

En definitiva, al haber adoptado la mesa una decisión en el ejercicio de la función que le corresponde en materia de gobierno interior que no afectó a ningún derecho de los parlamentarios, ninguna lesión de derechos se derivaría de la misma, razón por la que la decisión adoptada en los acuerdos impugnados ha de ser respetado por este tribunal, «para no convertirse en una instancia revisora de contiendas sin contenido constitucional» (en este sentido, STC 68/2020, de 29 de junio, FJ 4).

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Txema Guijarro García y don Sergio Pascual Peña.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de junio de dos mil veintiuno.—Encarnación Roca Trías.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enriquez Sancho.—Firmado y rubricado.