

**STC 39/2008**, de 10 de marzo, recaída en el recurso de amparo núm. 6.076/2003.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## **S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 6076-2003, promovido por don Eduardo Tamayo Barrena y doña María Teresa Sáez Laguna, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Esmeralda González García del Río y asistidos por el Abogado don Jesús Miana Ortega, contra Resolución de 10 de julio de 2003 de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid. Han intervenido la Asamblea de Madrid representada por el Letrado Jefe de su Asesoría Jurídica y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa el parecer de la Sala.

### **I. ANTECEDENTES**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 10 de octubre de 2003, los parlamentarios de la Asamblea de Madrid, don Eduardo Tamayo Barrena y doña María Teresa Sáez Laguna, interpusieron recurso de amparo contra la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid de 10 de julio de 2003, que les excluía como integrantes de una Comisión de investigación cuyas reglas básicas de composición, organización y funcionamiento se aprobaban asimismo en la decisión impugnada.

2. Los fundamentos de hecho de la demanda de amparo y de las alegaciones formuladas son los siguientes:

a) El 25 de mayo de 2003 se celebraron elecciones a la Asamblea de Madrid, obteniendo 55 actas de Diputado el Partido Popular (PP), el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) 49 y 7 Izquierda Unida (IU), del total de 111 escaños que constituían la nueva Legislatura del Parlamento autonómico. Durante el tiempo que medió entre las elecciones y la constitución de la Cámara los medios de comunicación dieron cuenta de que las negociaciones entre los representantes del PSOE e Izquierda Unida (IU) condujeron a un acuerdo de gobierno en virtud del cual ocuparían la presidencia de la Asamblea legislativa de la Comunidad y del Consejo de Gobierno, merced al apoyo mutuo que habrían de prestarse en las correspondientes votaciones; tal acuerdo tuvo amplio reflejo en los medios.

b) El 10 de junio de 2003 fue convocada la Asamblea para su constitución y para la elección de la Mesa y de la Presidencia. Formada la Mesa de Edad, los demandantes de amparo se ausentaron de la sesión. Cuando el Presidente anunció el inicio de la votación, por parte de una de

las diputadas del Partido Socialista se solicitó en alta voz de la Presidencia de la Cámara una interrupción de la sesión durante unos minutos a fin de que se pudiesen incorporar dos diputados de su partido, Sr. Tamayo y Sra. Sáez, porque, al parecer, tenían problemas para su asistencia a tiempo de votar. El Presidente accedió a lo solicitado para los diez minutos pedidos, tras los cuales, visto que los diputados en cuestión no llegaban a la Cámara, se procedió a la elección de la Mesa y de la Presidencia de la Asamblea, recayendo ésta en una candidatura del PP, como consecuencia de la mayoría absoluta de la que en ese momento disponía, pese al acuerdo de referencia, en virtud de la ausencia de los dos diputados citados.

Finalizada la sesión constitutiva, con amplia repercusión de lo sucedido en la misma en los medios de información, tuvo lugar la aparición en un medio televisivo del diputado Sr. Tamayo, quien explicó que la ausencia de ambos en la misma fue deliberada y obedeció a motivos políticos, concretamente al entendimiento de que se había producido una entrega del futuro gobierno de la Comunidad a la fuerza política Izquierda Unida, especificando estar dispuesto a ofrecer su voto a favor del candidato socialista a la Presidencia del ejecutivo si éste modificaba su actitud en relación con la cesión de poder a miembros de aquella.

c) Los ahora recurrentes fueron expulsados de su partido, el PSOE, que formuló querrela contra ellos por la posible comisión de un delito continuado de cohecho en relación con determinadas actuaciones urbanísticas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. La querrela fue inadmitida por Auto de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 3 de julio de 2003, confirmado en suplica por nuevo Auto de la misma Sala de 18 de julio de 2003.

d) Tras la adquisición de la plena condición de parlamentarios por los integrantes de la Asamblea, y llegado el momento de la constitución de los grupos parlamentarios, los ahora demandantes pasaron a integrar el Grupo Mixto como únicos miembros. Seguidamente se aprobó la creación de una Comisión de investigación sobre los hechos que se han referido.

e) Mediante oficio de 1 de julio, la Presidencia de la Cámara interesó de los servicios jurídicos informe acerca, entre otros extremos, de si era o no preceptivo que el Grupo Mixto tuviera representación en las Comisiones que pudieran constituirse, tanto permanentes como no permanentes, tomando para ello en consideración los antecedentes existentes en la Cámara. El día 3 del mismo mes el Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica evacuó el informe requerido en cuya conclusión primera se afirma que “a tenor de lo dispuesto en el art. 63.2 del vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid, es preceptivo que el Grupo Mixto, si así lo solicita, cuente cuando menos con un representante en cada Comisión de la Cámara, tengan estas el carácter de Permanentes o no Permanentes”.

f) Por nuevo oficio de 8 de julio, la Presidencia de la Cámara solicitó informe jurídico urgente sobre —en lo que importa a la presente solicitud de amparo— “si el funcionamiento de la Comisión de investigación puede privar o no a los dos integrantes del Grupo Mixto del derecho a: Participar en los debates que pudieran suscitarse en las sesiones de la Comisión”, así como del derecho a “emitir su voto a la hora de adoptar los Acuerdos de la Comisión de investigación previstos en el artículo 75.5 del Reglamento”. El informe se elevó el siguiente día 9 de julio de 2003, por el Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica, con la siguiente conclusión en lo que aquí interesa: “en aplicación de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrada en el art. 9.3 de la Constitución española y a fin de reforzar las garantías que impidan la contaminación del proceso penal, los órganos competentes de la Cámara no solo podrán, sino que deberán, limitar el derecho de participación de los Sres. Diputados Tamayo y Sáez en la Comisión de investigación que se cree en relación con las circunstancias que originaron la crisis institucional generada en la sesión constitutiva de la Cámara”.

g) El 10 de julio de 2003 la Mesa de la Diputación Permanente aprobó la siguiente Resolución, objeto de impugnación en este recurso de amparo y que se transcribe a continuación en lo que al mismo interesa:

“La Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea, en su reunión del día 10 de julio de 2003, ha acordado lo siguiente respecto al asunto que se señala:

**RESOLUCION DEFINITIVA SOBRE LA COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN.**

Acuerdo: Primero: La Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea, oída la Junta de Portavoces, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 75.2 y 63 del Reglamento de la Asamblea, acuerda aprobar, conforme a lo previsto en el artículo 75.1 del Reglamento de la cámara, las siguientes

Reglas básicas sobre la composición, organización y funcionamiento, así como plazo de finalización de los trabajos de la comisión de investigación, al objeto de analizar y evaluar las responsabilidades que pudieran derivarse de actuaciones urbanísticas en el ámbito territorial de la comunidad de Madrid, que puedan estar relacionadas con el actual bloqueo institucional en el que se encuentra la asamblea de Madrid, provocado por la actuación de los Sres. Tamayo y Sáez, incorporando a la investigación todos los intereses urbanísticos de quienes puedan estar relacionados con el mismo, incluidos aquellos vinculados a miembros de la asamblea.

**NORMAS DE FUNCIONAMIENTO.**

**Primera.- Objeto**

Analizar y evaluar las responsabilidades que pudieran derivarse de actuaciones urbanísticas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, que puedan estar relacionadas con el actual bloqueo institucional en el que se encuentra la Asamblea de Madrid provocado por la actuación de los Sres. Tamayo y Sáez, incorporando a la investigación todos los intereses urbanísticos de quienes puedan estar relacionados con el mismo incluidos aquellos vinculados a miembros de la Asamblea.

**Segunda.- Composición**

1.- La Comisión estará formada por 17 Diputados: 8 Diputados del Grupo Parlamentario Popular, 6 Diputados del Grupo Parlamentario socialista, 2 Diputados del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida y un Diputado del Grupo parlamentario Mixto.

La Comisión contará con una Mesa cuyos miembros serán elegidos de entre los integrantes de la propia Comisión y estará formada por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario. La elección de la Mesa se realizará, con voto ponderado, en dos votaciones sucesivas: en la primera se elegirá al Presidente y al Vicepresidente; y en la segunda, al Secretario.

2.- La Mesa de la Asamblea, atendiendo al artículo 75.1 del Reglamento, resolverá definitivamente sobre la composición de la Comisión de investigación.

Atendiendo a la necesidad de garantizar la eficacia, la objetividad y la solvencia de las conclusiones y el resultado de los trabajos realizados, la Mesa, respetando siempre la legalidad vigente, excluirá de la misma a aquellos miembros que puedan resultar directamente afectados por el objeto de la Comisión.

...

**Séptima.- Adopción de acuerdos**

Se adoptarán en función del criterio de voto ponderado, de conformidad con lo establecido en el artículo 75.5 del Reglamento de la Asamblea ...

Segundo: Con base en el informe jurídico de fecha 9 de julio de 2003, emitido por el Sr. Letrado-Jefe de la Asesoría Jurídica (Reg. Sal. Ases. Jurídica núm. 124, 9-07-03), la Mesa de la Diputación Permanente limita el derecho a participar en la Comisión de Investigación de los Sres.

Diputados D. Eduardo Tamayo Barrena y Dña. María Teresa Sáez Laguna, por resultar citados en el objeto de la Comisión”.

h) El 14 de julio de 2003 la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid acordó designar miembros de la Comisión de investigación a los representantes propuestos por los Grupos Parlamentarios Popular, de Izquierda Unida y Socialista.

i) Los ahora demandantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo contra estas decisiones de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid, recurso que fue inadmitido por Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid al considerarse el Tribunal incompetente jurisdiccionalmente para su conocimiento, toda vez que la resolución impugnada dimanaba de un órgano de gobierno de la Asamblea de Madrid, que no tiene la condición de Administración pública, y que había sido dictada en el ejercicio de sus funciones de gobierno de la Cámara, que están excluidas del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa por no tratarse de cuestiones de personal, administración o gestión patrimonial (art. 10.1.c LJCA).

3. La demanda de amparo denuncia que la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid de 10 de julio habría vulnerado los derechos fundamentales garantizados por los arts. 14 y 23.2 CE por las siguientes razones:

La exposición de los motivos del recurso se inicia con el recordatorio del contenido de los preceptos constitucionales (art. 14 y 23.2 CE), estatutarios [art. 12.2 b) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid] y del Reglamento parlamentario de la Asamblea de Madrid (arts. 47, 63.2 y 75.2) en los que los recurrentes fundan su pretensión anulatoria de la Resolución parlamentaria impugnada. Al respecto sostienen los actores que esta Resolución ha infringido el derecho a la representación de los Grupos Parlamentarios en las Comisiones, un derecho para el cual el legislador no ha establecido excepción alguna. Asimismo, señalan que, al socaire de un informe jurídico —del que no se les dio traslado—, se infringen los derechos garantizados en los arts. 14 y 23.2 CE, pues se les dispensó un trato completamente desigual y discriminatorio respecto a otros Diputados y Grupos Parlamentarios al crear la Resolución combatida una regulación ex profeso —la exclusión de los parlamentarios afectados por los supuestos motivos que se exponen en la misma— aplicable única y exclusivamente a los solicitantes de amparo. Todo lo cual representa una vulneración de los derechos fundamentales invocados, así como de la legalidad en una materia que la Constitución reserva en exclusiva al legislador; tanto más cuanto que la decisión adoptada carece de una motivación racional y suficiente que justifique la limitación de los derechos políticos y de las funciones públicas que como Diputados les correspondía y tuvieron encomendadas los recurrentes.

Insiste la demanda en que los motivos expuestos en la Resolución recurrida son irreales y en ningún caso pueden justificar la desigualdad de trato denunciada y una ruptura tan patente del principio de legalidad, máxime cuando este trato desigual supone además el cercenamiento del ejercicio de funciones públicas. El fundamento de la exclusión del Grupo Mixto expuesto en la Resolución no es real ni objetivo. De una parte, porque se trata de una arbitraria suposición que podría ser aplicada a cualquiera de los Grupos Parlamentarios que sí formaron parte de la Comisión de investigación. De otra, porque nada hay que invite a pensar que los recurrentes, ejerciendo las funciones propias de los integrantes de la comisión de investigación (proponiendo comparecientes, formulando preguntas y conclusiones, etc.), pudieran menoscabar la efectividad y objetividad de la Comisión de investigación creada para dilucidar las causas de la crisis acaecida en la Comunidad de Madrid.

Es evidente, señalan los demandantes, que las Comisiones de investigación no tienen naturaleza jurisdiccional sino política, de modo que su finalidad específica es la de servir como instrumento de control político, excluyéndose cualquier intromisión en la función jurisdiccional, que les es ajena, máxime si se repara en que la Constitución consagra la división de poderes y el derecho a un Juez imparcial predeterminado por la Ley (art. 24.2 CE). Definida en estos términos la naturaleza y límites de la actividad de las Comisiones parlamentarias de investigación, es evidente que en la mayor parte de las ocasiones, como en el presente caso, sus integrantes tendrán el interés político propio del Grupo, por lo que todos serán de algún modo Juez y parte. Esta realidad se aprecia con particular nitidez en casos como el que nos ocupa al entrecruzarse las exigencias de responsabilidad de los diversos Grupos Parlamentarios que integraban la Asamblea. Buena prueba de ello fue que ni siquiera se alcanzaron acuerdos acerca de las comparecencias, dando lugar a que diferentes personas no fueran citadas al encontrarse con la oposición de alguno de los Grupos Parlamentarios integrantes de la Comisión, o en torno a la documentación, habiéndose dado el caso de documentos que, solicitados, no fueron aportados. Lo que demuestra bien a las claras que todos los Grupos Parlamentarios representaron y defendieron intereses propios en las labores y conclusiones de la Comisión de investigación. Siendo ello así, en opinión de los solicitantes de amparo resulta manifiesto que carece toda justificación objetiva y razonable el trato recibieron por parte de la Asamblea de Madrid y es claro que se impidió al Grupo Mixto —a través de la proposición de las correspondientes pruebas y conclusiones— refutar la responsabilidad que otros grupos imputaban a sus integrantes, exigir la responsabilidad de otras formaciones políticas y ejercer las funciones de control políticas propias de los parlamentarios al privárseles de las facultades establecidas en la ley respecto a este tipo de Comisiones. A mayor abundamiento se subraya que el resultado del ejercicio de dichas facultades, que cumplan una función política, reviste un indudable interés público.

Por otro lado, sostienen los recurrentes que las graves acusaciones dirigidas contra ellos de cohecho y corrupción, comportaban “con mayor motivo” que el Grupo Mixto formara parte de la reiterada Comisión, de modo que lo que se invoca en la Resolución recurrida para infringir la legalidad es lo que precisamente refuerza la necesidad de que el Grupo Mixto formase parte de la misma. Máxime si se repara en que el desarrollo de la actividad de la Comisión de investigación acabó por hacer de ella un juicio paralelo, al margen de la vía jurisdiccional, acusándose a los miembros del Grupo Mixto de cohecho y corrupción, sin que se les diera la oportunidad de defenderse.

Siendo ello así, y toda vez que del resultado de la investigación podía darse traslado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las oportunas acciones procesales (art. 76 CE), el mínimo respeto a los principios constitucionales hubiera hecho aconsejable que los demandantes de amparo hubieran accedido a la Comisión de investigación con igualdad de armas “procesales” y disfrutando del derecho a proponer la prueba que estimaran oportuna para su descargo (comparecencias, solicitud de documentación, realización de preguntas o formulación de conclusiones). Se trata de facultades garantizadas en todo tipo de procesos jurisdiccionales y cuya efectividad debe reivindicarse con mayor razón en la actuación de una comisión parlamentaria donde no existe un juez imparcial y en todos sus miembros concurren la doble condición de investigadores y presuntos implicados.

Sostienen finalmente los demandantes que la Resolución de la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid no sólo vulnera el principio de igualdad (art. 14 CE), sino que también lesiona el art. 23.2 CE en cuanto atenta contra las funciones públicas que los Diputados del Grupo Mixto tenían encomendadas, hasta el punto de hacer imposible su desempeño. Dicho de otro modo, en opinión de los solicitantes de amparo, dicha Resolución cercena, a la postre, el fin último de una

Comisión de investigación en cuestión, cual es el control que ejerce la ciudadanía en los asuntos de interés público y político a través de sus representantes que nunca debió –por no ser su función– cuestionar un órgano interno de la Asamblea, mucho menos aún si con ello vulnera la legalidad. El trato discriminatorio denunciado impidió en este caso el ejercicio de funciones públicas y de derechos de dimensión política, no meros derechos subjetivos privados, produciendo una vulneración directa de los derechos fundamentales invocados.

4. Por providencia de 4 de octubre de 2004, la Sección Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso de amparo así como recabar testimonio del expediente correspondiente al Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de dicha Asamblea, de 10 de julio de 2003. Por diligencia de ordenación de 2 de noviembre de 2004 se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidas por la Asamblea de Madrid, así como escrito del Letrado Jefe de los Servicios Jurídicos de dicho organismo, a quien se tiene por personado y parte en la representación que ostenta; a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las mismas, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que dentro de dicho término pudieran presentar alegaciones.

5. El Ministerio Fiscal elevó, con fecha 25 de noviembre de 2004, sus alegaciones. Pide el otorgamiento del amparo por las siguientes razones:

El Reglamento de la Asamblea de Madrid atribuye idénticos derechos a todos los grupos parlamentarios (art. 47), lo que se traduce en la exigencia de que todos ellos estén representados en las diferentes Comisiones, permanentes o no, que se constituyan en el seno de la Asamblea (art. 63.2). Por lo que se refiere a los Diputados individualmente considerados subraya el Fiscal que entre las funciones que les atribuye el citado Reglamento, y que tienen derecho a ejercer, figura la de formar parte al menos de una Comisión (art. 17), añadiendo que si bien la designación de los miembros de las Comisiones corresponde a la Mesa de la Asamblea, dicha designación ha de efectuarse de acuerdo con las propuestas elevadas por los grupos parlamentarios (arts. 63 y 64); con la condición de miembro de una Comisión se corresponde el reconocimiento del derecho a asistir con voto a sus reuniones, pudiendo igualmente los Diputados de la Asamblea de Madrid asistir sin voto a las demás, excepto si tuvieran carácter secreto (art. 16.1). Esta regulación general se completa con la previsión de que los parlamentarios autonómicos en ningún caso pueden votar en las resoluciones que afecten a su estatuto de Diputado (art. 119.4) y, respecto de las Comisiones de investigación, que la aprobación de sus conclusiones ha de hacerse mediante voto ponderado (art. 75.5) y plasmarse en un dictamen que habrá de observar las especificaciones correspondiente (art. 75.6 y 7).

A la vista de estos datos concluye el Ministerio Fiscal que la participación de un parlamentario de la Asamblea de Madrid en una Comisión de investigación que se constituya en el seno de la misma, integra el contenido esencial del *ius in officium* cuya titularidad le corresponde precisamente por su condición de Diputado de dicha Asamblea, ya que, en definitiva, las citadas Comisiones de investigación traducen en su quehacer el cometido propio del órgano legislativo al que pertenecen, como se deduce sin dificultad alguna en el presente caso del art. 75.1 RAM, conforme al cual el objeto de aquéllas puede ser cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid.

En esta ocasión, es objeto de la Comisión la determinación de las responsabilidades que pudieran derivarse de actuaciones urbanísticas llevadas a cabo en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid que, a su vez, pudieran relacionarse con el bloqueo institucional que la Asamblea estaba sufriendo a consecuencia de la actitud de los dos demandantes de amparo. Sobre

este extremo tampoco es legítimo plantear duda alguna, ya que su ausencia de la sesión constitutiva de la Asamblea determinó que se alterase el quórum necesario para la elección de su Presidente, lo que dio lugar a que alcanzara la mayoría necesaria para la elección para dicho cargo el candidato propuesto por el PP en lugar del auspiciado por las otras dos formaciones, PSOE e IU, cuyos dirigentes habían acordado apoyarse mutuamente para que pudiera obtener mayoría absoluta la candidatura presentada por ellas. Consiguientemente, ambos demandantes de amparo eran titulares del derecho en cuestión, ya que los dos perfeccionaron su condición de Diputados y, si bien es cierto que solamente uno de ellos, el Sr. Tamayo, podía asistir a la comisión con voz y voto por haberse propuesto a sí mismo como representante del Grupo Mixto en aquélla, no lo es menos que los dos demandantes de amparo podían asistir, solamente con voz, a dicha Comisión.

Ahora bien, advierte el Ministerio Fiscal, no basta ser titular del derecho en cuestión para concluir que cualquier limitación del mismo vulnera su contenido. En tal sentido subraya que además de demostrar la afección al núcleo esencial del derecho es preciso analizar el fundamento de la limitación y su legitimidad.

Por lo que respecta a la fundamentación, sostiene el Ministerio Fiscal que la expresada en la Resolución impugnada no puede satisfacer el canon constitucional de control, particularmente en cuanto afecta a la garantía de que en la decisión adoptada se recoja su motivación para asegurar que, llegado el caso, los Diputados afectados puedan controvertirla. En esta ocasión, si bien es cierto que en la Resolución recurrida se expresa (norma segunda, párrafo 2 del acuerdo primero) que corresponde a la Mesa resolver definitivamente, conforme al art. 75.1 RAM, sobre la composición de la Comisión, pudiendo excluir de la misma a aquellos de sus miembros relacionados con su objeto en atención a la necesidad de garantizar la eficacia, objetividad y solvencia de las conclusiones que formule, no lo es menos que dicha declaración general, cuando es objeto de aplicación a los demandantes de amparo para acordar su exclusión de la Comisión, se limita (acuerdo segundo) a referirse a un informe del Sr. Letrado-Jefe de la Asesoría Jurídica de la Asamblea que los demandantes de amparo dicen desconocer y a justificar la medida acordada en que éstos son citados en el objeto de la Comisión. De modo que si los demandantes de amparo no pudieron conocer ese informe de la Asesoría Jurídica, en el que se apoya la decisión adoptada, y, desde luego, no consta que se les notificara junto con la Resolución recurrida, habremos de concluir que difícilmente pudieron conocer las razones que en ese mismo informe se aducían para excluirlos de la Comisión de investigación.

A mayor abundamiento, aún en la hipótesis de que hubieran tenido conocimiento del informe, este hecho no alteraría la conclusión alcanzada puesto que las razones en él esgrimidas se ciñen a una referencia a la proscripción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrada en el art. 9.3 CE y al posible destino final de las conclusiones de la Comisión, presumiblemente susceptibles de ser remitidas al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las oportunas acciones jurisdiccionales. Pues bien, para el Ministerio Fiscal ninguna de estas razones justifica una decisión de tanto calado como es la privación a un parlamentario del derecho a ejercer sus funciones, ya que no puede tildarse de arbitrario que, conforme a la regulación de las Comisiones de investigación del Reglamento de la Asamblea de Madrid, sean miembros de ellas los parlamentarios que puedan estar relacionados con su objeto y, en cuanto al destino final de sus conclusiones, parece evidente que la mera posibilidad de que puedan ser remitidas al Ministerio Fiscal no justifica tampoco la limitación del *ius in officium*.

En cuanto a la legitimidad de la injerencia de la resolución recurrida en el núcleo del derecho de los demandantes de amparo a ejercer su cargo de Diputado de la Asamblea de Madrid, resulta necesario recordar la configuración legal del mencionado derecho fundamental. A este respecto señala el Ministerio Fiscal que la finalidad de las Comisiones de investigación es

establecer conclusiones sobre su objeto, que, si bien pueden ser complementadas por votos particulares de los grupos parlamentarios que las componen, necesitan ser aprobadas por el voto ponderado de los mismos y que, luego convertidas en dictamen, darán lugar a un debate por el Pleno de la Asamblea. Asimismo, recuerda que los parlamentarios de la Asamblea de Madrid solamente pueden ser privados de su derecho al voto respecto de las resoluciones que afecten a su estatuto de Diputado y que su inclusión en las Comisiones, permanentes o no permanentes, debe ser acordada por la Mesa de la Asamblea conforme a la propuesta de los grupos parlamentarios, los cuales deberán contar, como mínimo, con un miembro en cada una de dichas Comisiones. Por tanto, si se toma en consideración que uno de los demandantes de amparo se propuso para formar parte de la Comisión de investigación en representación del Grupo Mixto al que pertenecía y, pese a ello, no fue nombrado sino que, por el contrario, se acordó su exclusión de la misma, resulta patente que se vulneró la configuración legal del derecho fundamental al impedirle su asistencia con voz y voto, al tiempo que se impedía a la segunda demandante de amparo su asistencia sin voto a las sesiones de la Comisión, pues no consta que fuera declarada secreta. Estas vulneraciones entrañan, además, la del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE por afectar a su contenido esencial, sin que dicha limitación pueda justificarse en la salvaguarda de la imparcialidad de la Comisión ni la credibilidad de sus resultados, porque, estando compuesta de 24 miembros, el Grupo Mixto solamente iba a estar representado por uno de los demandantes de amparo y porque en el Pleno que debía aprobar sus conclusiones, que se compone de 111 miembros, el referido Grupo solamente contaba con dos parlamentarios, de suerte que su intervención en la redacción y aprobación de los conclusiones iba a ser irrelevante, si bien indudablemente contribuiría de alguna manera a configurar la posición de la Cámara sobre el objeto de la Comisión, que es, precisamente, la finalidad que pretende su regulación, por lo que al resultar impedida ilegítimamente dicha intervención, el núcleo esencial del derecho resultó afectado de manera injustificada por la resolución recurrida.

Justificada la procedencia de otorgar el amparo que se pide, concluye el Ministerio Fiscal determinando sus efectos a partir del fundamental dato de que la Asamblea de la que los demandantes de amparo formaban parte fue disuelta y se convocaron nuevas elecciones a las que los mismos concurrieron en candidatura distinta de la presentada por la formación política con la que concurrieron en la primera elección sin resultar ahora elegidos, por lo que es obvio que la eficacia del amparo que se interesa debe evidentemente limitarse a declarar vulnerado el derecho de los demandantes de amparo de acceso en condiciones de igualdad al cargo público representativo para el que fueron elegidos en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos proclamados en el art. 23 CE.

6. La representación letrada de la Asamblea presenta sus alegaciones el 2 de diciembre de 2004, oponiéndose a la concesión del amparo.

Recuerda los términos del debate jurídico que hubo de resolver la Mesa de la Cámara: dilucidar si podían los Diputados ahora recurrentes, únicos integrantes del Grupo Parlamentario Mixto, formar parte de una Comisión de investigación en la que el objeto a investigar incluye expresa y nominativamente a los citados Diputados.

Para responder a esta duda era preciso solventar la contradicción existente entre la literalidad del art. 63.2 RAM, que garantiza la presencia en todas las Comisiones de al menos un representante por cada Grupo Parlamentario, y el principio general del Derecho que proscribe que alguien pueda ser juez de su propia causa. Pues bien, tras una extensa exposición de doctrina científica y jurisprudencial, comparada y patria, en relación con los principios jurídicos como normas de solución de conflictos, la aplicabilidad del principio constitucional de interdicción de la



arbitrariedad de los poderes públicos y el contenido y los límites de los derechos de participación política, concluye la representación de la Asamblea que evitar la producción de un acto que implique una arbitrariedad fue la razón de la decisión de la Mesa en su Acuerdo de 10 de julio de 2003. La Mesa actuó positivamente al limitar el derecho a participar en una Comisión de investigación a dos Diputados que constituían precisamente el objeto de esa investigación, por entender que ello supondría una arbitrariedad contraria a un principio constitucional que prohíbe actuar arbitrariamente a todos los poderes públicos, pues la admisión de los Diputados en una Comisión de investigación cuyo objeto viene integrado por la actuación de ambos hubiese constituido una evidente arbitrariedad. Se señala en tal sentido que ciertamente en toda investigación existen dos posiciones: el investigador de una parte y el objeto o sujeto investigado de otra y que está claro que el sujeto investigado puede participar (y en numerosas ocasiones debe hacerlo) en el curso de la investigación (como paradigmáticamente ocurre en un procedimiento penal), pero lo que nunca ocurrirá es que el inculpado decida “sobre el procedimiento” participando en mayor o menor medida en el papel del juez, porque ello repugna al mismo concepto de Derecho.

En esta ocasión, los dos demandantes de amparo eran “sujetos investigados”, sin que tal consideración sea el resultado de una caprichosa actuación de los órganos de la Asamblea sino el resultado de la actuación de los afectados, y como tales participaron en la investigación en calidad de comparecientes, asistidos de letrado y rodeados de todas las garantías reglamentarias y constitucionales pertinentes; pero lo que no podían hacer era participar también y a la vez como miembros de la Comisión, decidiendo en la proporción que a su grupo hubiese correspondido (que, por lo demás y en virtud de la aritmética parlamentaria —alega la Asamblea— se situaba con capacidad dirimente) acerca del desarrollo de la investigación y sobre sus conclusiones o resultado. Es cierto que la naturaleza de la función de instrucción judicial y de la investigación parlamentaria no son iguales y se orientan a finalidades distintas: mientras que la primera busca establecer la verdad objetiva de un modo imparcial, la segunda tiene como objetivo proporcionar datos e informaciones a una Cámara parlamentaria para la adopción de una decisión política. Ahora bien, no por ello la Comisión parlamentaria ha de dejar de estar sujeta a las reglas de imparcialidad e independencia que han de regir la actuación de todos los poderes públicos, reglas que se verían seriamente dañadas si los que son objeto de investigación participan en la misma. Es más, la conexión con el proceso penal que lo actuado en una Comisión de investigación puede tener en virtud de lo dispuesto en el art. 75.7 RAM, obliga a reforzar las garantías de imparcialidad en el procedimiento parlamentario para evitar el fenómeno que la doctrina especializada ha denominado como “contaminación del proceso penal”.

Desde la perspectiva de la actuación de la Mesa de la Cámara, no puede olvidarse la existencia del principio de autonomía parlamentaria, reconocido en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía por lo que a la Asamblea de Madrid se refiere. Este principio es una de las claves de la configuración del sistema parlamentario, y, como concreción del mismo se reconoce la capacidad de los parlamentos para darse sus propias normas de funcionamiento. Con base en él, el artículo 75.1 RAM otorga a la Mesa la creación de las Comisiones de investigación, debiendo aprobar, entre otras cosas, sus reglas básicas de funcionamiento. Por tanto, éstas podrán, y de hecho es lo que generalmente ocurre, apartarse de las reglas de funcionamiento de las Comisiones ordinarias en base a su especial carácter y necesidades. Dentro de ello es como hay que entender las previsiones de la Resolución de la Mesa, objeto del recurso de amparo: la *lex generalis*, que en este caso serían los artículos 63 y 64 RAM relativos a la composición de las Comisiones, cedería a favor de la aplicación de la *lex specialis*, en este caso las previsiones que con apoyo en el artículo 75.1 RAM pudieran preverse, y que de hecho se previeron en relación con este tema.

Desde el punto de vista del derecho al ejercicio de las funciones parlamentarias, garantizado en el art. 23.2 CE, tras recordar la representación letrada de la Asamblea que los derechos fundamentales no son derechos absolutos y, en tal sentido, la atribución normativa de un derecho no impide que su ejercicio pueda o deba ser modulado, limitado o suspendido, llegado el caso, razona que los recurrentes están confundiendo dos conceptos claramente diferenciados en el derecho parlamentario, Grupo Parlamentario y Diputado o miembro de un Parlamento. A estos efectos y por lo que al presente caso importa, el Reglamento de la Asamblea de Madrid reconoce a los Grupos Parlamentarios su presencia en todas las Comisiones, lo que, a sensu contrario, no supone el reconocimiento de este derecho a título individual a los Diputados. Estos últimos, conforme al artículo 17 RAM sólo tienen derecho “a formar parte, al menos, de una Comisión”. Pues bien, en el presente caso y en contra de lo manifestado por la parte recurrente, la Resolución objeto del recurso de amparo no tenía como “consecuencia directa” la expulsión del Grupo Mixto de la Comisión de investigación, todo lo contrario. Antes bien, está expresamente prevista en ella la posibilidad de que un miembro del mismo forme parte de la citada Comisión. Otra cosa es que sean sólo dos los integrantes del Grupo Parlamentario Mixto y que, por las circunstancias ya señaladas, no puedan participar en la Comisión de investigación. No se trata de emplear ningún tipo de circunloquio, como alega la parte recurrente, para excluir a sus representados. Estamos, simplemente, en presencia de una consecuencia lógica derivada de la situación planteada.

Las alegaciones de la Asamblea de Madrid concluyen con una breve referencia a la presunta vulneración del principio de igualdad del artículo 14 CE, señalando al respecto que resulta evidente que la situación en la que se encontraban los ahora recurrentes no era, en modo alguno, equiparable a la del resto de los Diputados. Siendo ello cierto, es de aplicación la doctrina del Tribunal Constitucional, en virtud de la cual la igualdad no se ve infringida porque se dé un tratamiento distinto a quienes se hallen en situaciones diferentes (STC 144/1988, de 12 de julio). La diferencia de trato tiene, como ha sido puesto de manifiesto, una evidente justificación “objetiva y razonable”, criterios éstos exigidos por el Alto Tribunal para que la diferenciación pueda reputarse legítima (STC 209/1988, de 10 de noviembre). Asimismo, y como ya quedó dicho, el que los recurrentes no formaran parte de la Comisión de investigación no impidió que los mismos participaran en ella en calidad de comparecientes, asistidos de letrado y rodeados de todas las garantías reglamentarias y constitucionales.

7. Los recurrentes presentaron sus alegaciones el 3 de diciembre de 2004. En esencia, y con cita abundante de jurisprudencia constitucional que entienden confirmatoria de su pretensión, las mismas reproducen los argumentos sustantivos expuestos en la demanda, añadiendo, no obstante, diversas referencias que a su entender refutan la fundamentación del Informe de 9 de julio de 2003, del Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica al que se ha hecho referencia en el antecedente 2 f).

8. Por providencia de 6 de marzo de 2008 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 10 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

1. Se impugna en este amparo constitucional la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid de 10 de julio de 2003. Versa la misma, literalmente, sobre la composición, organización y funcionamiento, así como plazo de finalización de sus trabajos, de la Comisión de investigación sobre análisis y evaluación de “las responsabilidades que pudieran

derivarse de actuaciones urbanísticas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, que puedan estar relacionadas con el actual bloqueo institucional en que se encuentra la Asamblea de Madrid, provocado por la actuación de los Sres. Tamayo y Sáez, incorporando a la investigación todos los intereses urbanísticos de quienes puedan estar relacionados con el mismo, incluidos aquellos vinculados a miembros de la Asamblea”.

Sostienen los demandantes de amparo que esta resolución vulnera sus derechos garantizados en los arts. 14 y 23.2 CE. Comparte esta posición el Ministerio Fiscal, quien pide la concesión del amparo, por las razones que se han recogido en los antecedentes. Por el contrario, la representación procesal de la Asamblea de Madrid solicita la desestimación de la demanda.

2. Antes de abordar el examen de las quejas concretas planteadas por los recurrentes en amparo conviene acotar el objeto de este proceso constitucional.

a) Esta tarea requiere, en primer lugar, realizar una breve síntesis del contenido de la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid de 10 de julio de 2003, expresamente impugnada.

Al respecto hemos de señalar que dicha Resolución está dividida en cuatro apartados, el primero de los cuales contiene las reglas básicas sobre composición, organización y funcionamiento de la Comisión de investigación que se encuentra en el origen de este proceso constitucional. Esas reglas básicas se estructuran en normas de funcionamiento, donde tras la definición del objeto de la indicada Comisión de investigación, fijada en la norma primera de funcionamiento, que coincide en lo esencial con el título general de la Resolución, se establece, en la norma segunda, la siguiente composición de la Comisión: “8 Diputados del Grupo Parlamentario Popular, 6 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, 2 Diputados del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida y un Diputado del Grupo Parlamentario Mixto”. Posteriormente se señala que “atendiendo a la necesidad de garantizar la eficacia, la objetividad y la solvencia de las conclusiones y el resultado de los trabajos realizados, la Mesa, respetando siempre la legalidad vigente, excluirá de la misma a aquellos miembros que puedan resultar directamente afectados por el objeto de la Comisión” (norma de funcionamiento segunda.2 in fine).

También interesa para la resolución de este proceso constitucional recordar la literalidad del segundo apartado de la Resolución, que dice así: “con base en el informe jurídico de fecha 9 de julio de 2003, emitido por el Sr. Letrado-Jefe de la Asesoría Jurídica (Reg. Sal. Ases. Jurídica núm. 124, 9-07-03), la Mesa de la Diputación Permanente limita el derecho a participar en la Comisión de Investigación de los Sres. Diputados D. Eduardo Tamayo Barrena y Dña. María Teresa Sáez Laguna, por resultar citados en el objeto de la Comisión”.

b) No se impugna, por el contrario, la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid de 14 de julio de 2003, designando los miembros de la Comisión de investigación propuestos por los Grupos Parlamentarios Popular, de Izquierda Unida y Socialista.

En el texto de esta Resolución se identifica con el número de registro general de entrada parlamentario 932 (VI) /03 un escrito del entonces Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto y demandante de amparo comunicando su designación como miembro de la Comisión de investigación. Sin embargo, en la parte dispositiva de la resolución no figura el correspondiente nombramiento, en aplicación de “lo dispuesto en los artículos 64.1 y 75 del Reglamento de la Asamblea, así como en las Normas de funcionamiento de la Comisión, y a la vista del Informe Jurídico (Reg. Sal. Ases. Juríd. núm. 124, de 9-07-03), emitido por el Letrado-Jefe de la Asesoría Jurídica”. Como ya se ha indicado, en esta resolución únicamente se nombra a los miembros de la Comisión de investigación propuestos en representación de los otros tres grupos parlamentarios.

3. Acotado en estos términos el objeto del presente recurso de amparo es preciso discernir, con carácter previo, si la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid de 10 de julio de 2003 era susceptible de lesionar por sí sola los derechos fundamentales invocados, puesto que, como este Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente, el recurso de amparo no tiene carácter cautelar, ni protege frente a eventuales lesiones todavía no producidas sino que es un remedio que únicamente cabe impetrar cuando se haya materializado una lesión real de derechos fundamentales, de modo que, como hemos recordado en la STC 288/2006, de 9 de octubre, resulta imprescindible “la existencia de una lesión efectiva, real y concreta de un derecho fundamental, y no un hipotético daño potencial o previsiblemente futuro, ni la denuncia abstracta y no materializada de la vulneración de un derecho constitucional” (FJ 2).

En esta ocasión pudiera pensarse que las vulneraciones denunciadas de los derechos fundamentales invocados no se materializaron hasta la adopción de la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid de 14 de julio de 2003, de modo que su no impugnación se erigiría en óbice para poder emprender el examen del fondo de las cuestiones planteadas en este proceso constitucional. De aceptarse la premisa de esta línea de razonamiento, habríamos de convenir, además, en que únicamente el recurrente Sr. Tamayo Barrena ostentaría legitimación para impetrar el amparo de este Tribunal Constitucional al haber sido el único integrante del Grupo Mixto de la Asamblea de Madrid propuesto para formar parte de la Comisión de investigación de la que trae causa este amparo.

Sin embargo, no podemos acoger esta interpretación del alcance y sentido de las resoluciones parlamentarias impugnadas. En primer lugar, porque la Resolución de 14 de julio de 2003 tiene, a los efectos que ahora estrictamente interesan, un contenido puramente negativo en la medida en que se limita a no incorporar en su parte dispositiva la propuesta de nombramiento que el Grupo Mixto había elevado a la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid. En segundo lugar, la lectura de la Resolución de 10 de julio de 2003 debe integrarse con el informe de los servicios jurídicos de la Cámara al que expresamente se remite en su apartado segundo. En ese apartado segundo, “con base en el informe jurídico de fecha 9 de julio de 2003”, se adopta el acuerdo de “limitar” el derecho a participar en la Comisión de investigación de los demandantes de amparo. Pues bien, el alcance de esa limitación se precisa en el informe jurídico de remisión, donde se señala que “el momento en que habría de considerarse, en su caso, la existencia de circunstancias que permitan u obliguen a limitar el derecho de participación de los Diputados Tamayo y Sáez en la Comisión de Investigación vendría determinado por la definición del objeto de la misma, de tal forma que si en el Acuerdo de Mesa que lo define ya concurre esta circunstancia sería el mismo Acuerdo del órgano rector el que determinaría la imposibilidad de participación para los citados Diputados”.

Toda vez que la Resolución de 10 de julio de 2003 hace suyo el referido informe, que expresamente toma como fundamento del acuerdo ahora controvertido, habremos de concluir que la limitación acordada se concreta en la negativa a reconocer a los entonces Diputados de la Asamblea de Madrid y ahora solicitantes de amparo como miembros de la Comisión de investigación. De modo que la meritada Resolución es susceptible de haber vulnerado los derechos fundamentales cuya reparación se pretende, habida cuenta de que su eficacia no precisaba de actos concretos de aplicación. Es la propia Resolución de 10 de julio de 2003 la que impide a los actores ser miembros de la Comisión de investigación, de modo que representa un objeto idóneo para el presente recurso de amparo.

El alegato de que el contenido del informe de los servicios jurídicos de la Cámara no se pusiera en conocimiento de los recurrentes no altera la conclusión alcanzada. Además de que sería irrazonable hacer recaer sobre éstos la carga de salvar con su diligencia el defecto de la

comunicación parlamentaria, no puede perjudicarles en su actuar en defensa de los derechos fundamentales invocados las irregularidades que haya podido padecer la notificación del acto del poder público al que se reprocha la lesión denunciada. Por otro lado, habiendo convenido en la calificación de la Resolución de 10 de julio de 2003 como objeto idóneo de este proceso constitucional no cabe negar la legitimación activa de doña Teresa Sáez Laguna toda vez que también se halla comprendida en la limitación del derecho a participar en la Comisión de investigación. Exigir en tal caso que hubiera solicitado formar parte de dicha Comisión manifiesta un rigorismo formal desproporcionado, desde el momento en que la Resolución recurrida anticipa el resultado de tal solicitud en forma concluyente.

4. Descartada la concurrencia de óbices procesales, procede entrar en el análisis del fondo de las cuestiones planteadas en este proceso constitucional. La lectura conjunta de la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid impugnada y del escrito rector de este recurso de amparo permite avanzar ya la clara desestimación de la vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE) denunciada por los recurrentes.

En efecto, habiéndose aducido como preceptos constitucionales infringidos por la Resolución parlamentaria controvertida los arts. 14 y 23.2 CE, será preciso recordar que esta última norma constitucional “concreta, sin reiterarlo, el mandato presente en la regla que, en el artículo 14 de la misma Constitución, establece la igualdad de todos los españoles ante la Ley” [SSTC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 3, y 50/1986, de 23 de abril, FJ 4; más recientemente, en similares términos, STC 154/2003, de 17 de julio, FJ 6 b)]. De modo que el art. 23.2 CE especifica el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, siendo éste, por tanto, el precepto que debe ser considerado de modo directo para apreciar si el acto, resolución o norma objeto del proceso constitucional ha quebrantado ese derecho, a no ser que el tratamiento diferenciado controvertido se deba a alguno de los criterios expresamente mencionados en el art. 14 CE (por todas, STC 191/2007, de 10 de septiembre, FJ 3, y las resoluciones allí citadas).

En este caso los recurrentes se limitan a denunciar la vulneración del art. 14 CE sin aportar ningún elemento que permita identificar qué concreto criterio de discriminación de los específicamente prohibidos por el precepto constitucional habría sido empleado en la resolución parlamentaria impugnada. Ha de concluirse, por ello, que la invocación del art. 14 CE no tiene otro propósito que el de reforzar la argumentación desplegada en la demanda de amparo en defensa de las pretensiones deducidas, que gira principalmente en torno al alegato de vulneración del art. 23.2 CE. Esta misma conclusión se refuerza con la lectura de la resolución controvertida, en la que no se aprecia la utilización de ninguno de los criterios específicamente prohibidos por el art. 14 CE para limitar el derecho de los demandantes de amparo a participar en la Comisión de investigación.

5. La doctrina constitucional aplicable la resolución de este caso se sintetiza en las recientes SSTC 89/2005, de 19 de abril, FJ 2; 361/2006, de 18 de diciembre, FJ 2, y 141/2007, de 18 de junio, FJ 3, y en el ATC 369/2007, de 12 de septiembre, FJ 3.

En todas estas resoluciones se recuerda que el art. 23.2 CE, además del derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos incorpora, como “garantía añadida”, el derecho de los parlamentarios y de los grupos en que se integran a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad y dentro de la legalidad parlamentaria. A este respecto parece oportuno insistir en la caracterización del *ius in officium* tutelado por el art. 23.2 CE como un derecho de configuración legal, en el sentido de que “compete a los Reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden” (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3). Como igualmente hemos indicado en esta última resolución citada, el correlato lógico de esta

función configuradora que desempeñan los Reglamentos parlamentarios radica en que una vez creados los derechos y facultades de los parlamentarios, se integran en su status representativo; de modo que, conforme a la doctrina de este Tribunal, “la Constitución veta la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo, introduciendo obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros (SSTC 10/1983; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2)” (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 5). Lo dicho no conlleva, por otra parte, que cualquier infracción del estatuto del parlamentario en la Cámara represente por sí sola una lesión del derecho fundamental toda vez que únicamente poseen relevancia constitucional aquellos derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa parlamentaria, respecto de los cuales cabría apreciar vulneración del art. 23.2 CE “si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan ilegítimamente su práctica o adoptan decisiones jurídicamente reprobables que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2, y ATC 118/1999, de 10 de mayo)” (STC 141/2007, FJ 3).

No debe perderse de vista, finalmente, la estrecha conexión existente entre esta “garantía añadida” del art. 23.2 CE y el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes reconocido en el art. 23.1 CE. En efecto, como este Tribunal ha declarado reiteradamente, “puede decirse que ‘son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos, según hemos declarado también en la STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 3’ (STC 177/2002, FJ 3), de suerte que ‘el derecho del art. 23.2, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3]’ [ATC 181/2003, de 2 de junio, FJ 2 a)]” [SSTC 89/2005, de 19 de abril, FJ 2 a), y 361/2006, de 18 de diciembre, FJ 2 a)].

6. El examen del presente supuesto a la luz de esta doctrina requiere, como paso previo, deslindar dos aspectos que en la demanda se presentan entremezclados. Así, invocan los recurrentes el art. 63.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM) donde se garantiza la representación de todos los grupos parlamentarios en las Comisiones que se constituyan en la Asamblea de Madrid. Partiendo de esta premisa señalan que ellos eran los únicos componentes del Grupo Parlamentario Mixto de la Asamblea de Madrid al momento de dictarse la resolución controvertida, de modo que su exclusión de la Comisión de investigación que se encuentra en el origen de este proceso constitucional representa de suyo la infracción del indicado precepto del Reglamento parlamentario y, en consecuencia, una lesión del derecho fundamental de cada uno de los actores al ejercicio de su cargo en condiciones de igualdad garantizado por el art. 23.2 CE.

Omiten los recurrentes que la norma segunda de funcionamiento de la Comisión de investigación creada por la resolución parlamentaria impugnada incluye expresamente entre los miembros de dicha Comisión a un Diputado del Grupo Parlamentario Mixto.

Pues bien, se trata de determinar, en primer lugar, si esta previsión da cumplimiento al mandato plasmado en el art. 63.2 RAM o si, por el contrario, la aplicación formal de la regla recogida en este precepto del Reglamento parlamentario oculta una desatención a su contenido sustantivo, ya que, de ser así, habríamos de concluir que se ha producido la lesión denunciada. En efecto, tratándose como es el caso del art. 23.2 CE, de un derecho de configuración legal, la infracción de los derechos reconocidos a los miembros de las Cámaras legislativas, bien

individualmente considerados bien como integrantes de un grupo parlamentario, conlleva en sí misma la vulneración del derecho al ejercicio del cargo en condiciones de igualdad protegido por el citado precepto constitucional.

No es posible apreciar, sin embargo, vulneración sustantiva alguna del art. 63.2 RAM.

En el presente caso se atribuye un puesto en la Comisión de investigación creada por la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid de 10 de julio de 2003 al representante designado por el Grupo Parlamentario Mixto. Se trata de un grupo parlamentario cuya configuración en el Reglamento de la Asamblea de Madrid presenta unas características peculiares, pues responde al propósito de facilitar a los Diputados no integrados en otros grupos parlamentarios un cauce adecuado para el desempeño de sus funciones representativas en condiciones de igualdad.

Con respecto a la composición del Grupo Mixto cabe destacar su heterogeneidad pues se incorporan a él aquellos Diputados que no hayan sido integrados en ningún otro grupo parlamentario (art. 40.1 RAM), o que dejen de pertenecer a su grupo parlamentario de origen (art. 43.2 in fine RAM). En cuanto a su funcionamiento podemos señalar una reducción del grado de autonomía del que disfrutaban otros grupos parlamentarios toda vez que su reglamento de organización y funcionamiento interno debe ser aprobado por mayoría absoluta de sus miembros y elevado a la consideración de la Mesa de la Cámara, órgano que también resuelve las discrepancias que surjan entre los miembros del Grupo Parlamentario Mixto respecto de su organización y funcionamiento (art. 45 RAM).

En rigor, todo ello pone de relieve la consideración del Grupo Parlamentario Mixto como un instrumento al servicio del ejercicio de las funciones representativas de los Diputados, lo que en ocasiones puede conllevar la modulación de la autonomía organizativa de los representantes de la ciudadanía. Por otro lado, las características descritas permiten advertir que en la Asamblea de Madrid el Grupo Parlamentario Mixto es el único al que pueden incorporarse nuevos miembros a lo largo de la legislatura.

A la vista de esta singularidad no puede concluirse que el reconocimiento de que corresponde al Grupo Mixto un puesto en la Comisión de investigación constituya un simple cumplimiento formal de lo dispuesto en el art. 63.2 RAM. Por la misma razón, tampoco puede sostenerse que la exclusión de los demandantes de amparo de dicha Comisión representa una infracción del mencionado precepto del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Dicha exclusión no fue acordada atendiendo a su integración en el Grupo Parlamentario Mixto y no representaba un obstáculo insalvable para que ese mismo Grupo designara como miembro de la Comisión de investigación a cualquier otro Diputado que eventualmente pudiera incorporarse al Grupo Mixto y en el que no concurrieran las circunstancias que determinaron la limitación del derecho a participar en la Comisión de los solicitantes de amparo.

7. Descartado que la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid de 10 de julio de 2003 infrinja el art. 63.2 RAM debemos examinar si, a pesar de ello, ha podido vulnerar el derecho fundamental de los recurrentes a ejercer con libertad y en condiciones de igualdad su función representativa protegido por el art. 23.2 CE.

Al respecto hemos de comenzar señalando que la limitación del derecho de los demandantes a participar en la Comisión de investigación acordada en la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid de 10 de julio de 2003 representa una aplicación al caso concreto del criterio general establecido en la norma de funcionamiento segunda de esa misma Resolución. Como ya hemos tenido ocasión de indicar, en esta norma se prevé que “atendiendo a la necesidad de garantizar la eficacia, la objetividad y la solvencia de las conclusiones y el resultado

de los trabajos realizados, la Mesa, respetando siempre la legalidad vigente, excluirá de la misma a aquellos miembros que puedan resultar directamente afectados por el objeto de la Comisión”.

Indirectamente plantean los recurrentes la inaplicabilidad de los criterios relacionados en la norma ahora reproducida al hacer hincapié en el hecho de que las Comisiones parlamentarias de investigación valoran intereses políticos y, consecuentemente, sustancian responsabilidades políticas y no jurídicas. Partiendo de esta premisa sostienen no sólo que en la Comisión de investigación habían de dilucidarse los intereses exclusivamente políticos defendidos por los diversos grupos parlamentarios sino además que se trataba de esclarecer el comportamiento de todos ellos, de modo que los distintos grupos parlamentarios eran a un tiempo investigadores y presuntos implicados. Consecuentemente con esta línea de razonamiento, la exclusión de los ahora recurrentes de la Comisión representa un trato discriminatorio para los miembros del Grupo Mixto, únicos a los que se impide participar en dicho órgano parlamentario.

Para dar respuesta a estas alegaciones es preciso evitar toda confusión entre la labor investigadora que puedan llevar a cabo las Asambleas autonómicas o las Cortes Generales y aquélla que corresponde a los órganos integrantes del Poder Judicial. Como este Tribunal ha tenido ocasión de señalar, “las Comisiones parlamentarias cuando actúan en el ejercicio de sus facultades de investigación y estudio, emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten, carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza” (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 12). Esta distinción no sólo es predicable del resultado de la investigación sino que se aprecia en toda la actividad desarrollada por las Comisiones parlamentarias de investigación, a las que no puede exigirse la objetividad e imparcialidad propia de los órganos jurisdiccionales.

Ahora bien, lo dicho no significa que debamos rechazar, por contrarias a la Constitución, normas reguladoras del trabajo de Comisiones parlamentarias de investigación con las que se pretenda garantizar una mayor objetividad y eficacia posible de sus trabajos. Los Parlamentos son, según hemos tenido ocasión de subrayar, “ante todo, escenarios privilegiados del debate público” (STC 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 6), concretamente un debate político institucionalizado mediante el establecimiento previo de unas reglas de juego en las que se concreta la autonomía parlamentaria y sobre cuyo contenido sólo de manera excepcional debe extenderse nuestra jurisdicción, en aras del respeto a esa misma autonomía parlamentaria (ibídem). En esta ocasión la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid, en el ejercicio de las funciones que le atribuye el Reglamento de la Cámara, en especial su art. 75, ha aprobado las normas de composición, organización y funcionamiento de la Comisión de investigación sometidas a nuestro examen, donde se ponderan de manera destacada esos valores de objetividad y eficacia en su actuación. Ponderación que es razonable si atendemos a las circunstancias que rodearon la creación de la Comisión de investigación y, en particular, a la situación de bloqueo institucional que padecía por entonces la Comunidad de Madrid. En virtud de todo ello no debe merecer reproche, desde la estricta perspectiva constitucional que nos compete adoptar, la atención a dichos valores para la fijación de las reglas del debate que habían de desarrollarse en el seno de la Comisión de investigación.

Obviamente, la fijación de esos criterios no altera la naturaleza estrictamente parlamentaria de la Comisión de investigación ni supone que sus conclusiones puedan incidir sobre la esfera jurídica de los ciudadanos. Pero ello tampoco implica privar de toda eficacia a esa aspiración a actuar con objetividad y eficacia; estamos ante el establecimiento de unos criterios de funcionamiento de la Comisión que, más allá de su observancia en los trabajos de la Comisión, impide que los órganos rectores de la Cámara adopten decisiones contrarias a los mismos.



Dicho esto, debemos rechazar la alegación que formulan los recurrentes y que equipara su situación al momento de constituirse la Comisión de investigación con la que pudieran llegar a ocupar otros grupos parlamentarios en el desarrollo de sus trabajos. Se plantea una igualación no asumible entre una situación real y efectiva y otra eventual o posible, que en todo caso no se ha materializado al momento de crearse la Comisión.

Por otra parte, la norma segunda de funcionamiento aprobada por la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid de 14 de julio de 2003 no ceñía la adopción de una medida como la aquí criticada exclusivamente a los recurrentes sino que se facultaba a la propia Mesa para que la aplicase a los miembros de la Comisión que pudieran resultar “directamente afectados por el objeto de la Comisión”, una vez que esa afección se materializara. Que los demandantes resultaban directamente afectados por el objeto de la Comisión se pone de manifiesto por la circunstancia de que fueran mencionados expresamente en su denominación. Recuérdese que, de acuerdo con la norma de funcionamiento primera, ese objeto consistía en “analizar y evaluar las responsabilidades que pudieran derivarse de actuaciones urbanísticas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, que puedan estar relacionadas con el actual bloqueo institucional en el que se encuentra la Asamblea de Madrid, provocado por la actuación de los Sres. Tamayo y Sáez”. Y es que, al momento de constituirse la Comisión, no era posible afirmar que ningún otro miembro de la Asamblea de Madrid hubiera contribuido con su actuación a la generación de la situación de bloqueo institucional que provocó la creación de dicha Comisión de investigación. Por consiguiente, no puede apreciarse la existencia de tratamiento desigual o peyorativo.

La labor investigadora que había de realizar la Comisión creada por la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente de 10 de julio de 2003 no necesariamente había de arrojar un resultado penalmente relevante, pero debía servir para “analizar y evaluar”, como ha quedado dicho, “las responsabilidades que pudieran derivarse de actuaciones urbanísticas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, que puedan estar relacionadas con el actual bloqueo institucional en que se encuentra la Asamblea de Madrid” (antecedente de hecho 2.g). Por todo ello era razonable establecer como criterios de actuación de la Comisión de investigación la objetividad y la eficacia, en aras, como se dice en la propia Resolución recurrida, de la solvencia de las conclusiones y el resultado de los trabajos realizados.

Hemos de añadir que no puede tildarse de desproporcionada la decisión cuestionada en este proceso constitucional. Como hemos afirmado reiteradamente (por todas, STC 206/2007, de 24 de septiembre, FJ 6), la formulación del juicio de proporcionalidad de las medidas limitativas de los derechos fundamentales se concreta en tres requisitos o condiciones: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. En este caso, la exclusión de los parlamentarios afectados por la investigación de la Comisión parlamentaria puede considerarse una medida idónea, bien que no suficiente, para preservar los criterios de actuación fijados para la Comisión en su resolución de creación, pues podían arriesgar un interés personal distinto del estrictamente político que invocan. Por otro lado, no se han planteado otras medidas menos gravosas, que con un sacrificio menor del derecho fundamental alegado fueran igualmente aptas para ese fin, en particular si reparamos en el hecho de que ambos comparecieron ante la Comisión de investigación, que desarrolló su trabajo con publicidad, según lo previsto en la norma sexta de funcionamiento; de modo que pudieron estar en todo momento perfectamente informados del desarrollo de las actividades de la Comisión, lo que les permitía actuar en defensa de sus derechos en la eventualidad de que entendieran que habían sido conculcados. No puede concluirse, finalmente, que de la aplicación de la decisión se derivaran más perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto que beneficios o ventajas para el interés general, aquí concretado en la averiguación de los intereses urbanísticos que pudieran estar

relacionados con el bloqueo institucional de la Asamblea de Madrid. Por todo ello cabe concluir que la decisión controvertida no ha vulnerado el derecho de los recurrentes a ejercer con libertad y en condiciones de igualdad su labor representativa; máxime cuando se trataba de averiguar las razones que habían impedido al conjunto de miembros de la Cámara ese ejercicio a resultas del comportamiento de los parlamentarios afectados por el objeto de la Comisión creada por la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid de 10 de julio de 2003.

## **FALLO**

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Eduardo Tamayo Barrena y doña María Teresa Sáez Laguna.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diez de marzo de dos mil ocho.