

Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/2010, de 26 de julio

Un presupuesto de trascendencia constitucional *ratione personae*.

La reciente STC 44/2010, de 26 de julio, dictada con ocasión de un recurso de amparo presentado por un Grupo Parlamentario contra diversas resoluciones de la Mesa de las Cortes Valencianas prosigue la consolidación de las líneas maestras ya marcadas por el Tribunal Constitucional en relación con las facultades de calificación y admisión a trámite de las Mesas de las Asambleas Legislativas y apunta algunas otras cuestiones que consideramos interesantes en cuanto a aspectos novedosos como la concurrencia de la especial trascendencia constitucional como requisito de procedibilidad y la forma de restablecimiento pleno del derecho cuando no se ha agotado aún la legislatura en la que se produjo la lesión del mismo.

Los hechos, resumidos, son simples. Un determinado Grupo Parlamentario de las Cortes Valencianas (en este caso Ezquerra Unida — Bloc — Verds — IR Compormís) formula diversas iniciativas parlamentarias que resultan inadmitidas por la Mesa de la Cámara, tanto en un primer examen como posteriormente en reposición. Las iniciativas se plantearon en forma de pregunta parlamentaria en la mayoría de los casos y de Proposición No de Ley, en uno de ellos.

Las preguntas versaban sobre:

1. Contaminación por unos vertidos tóxicos en el municipio de Mislata, por una fábrica de papel.
2. Sobre si las Consejería del Gobierno valenciano habían realizado contratos con algunas empresas implicadas en una supuesta trama que estaba siendo objeto de investigación judicial.
3. Sobre si la Consejería de Hacienda había pagado diversas facturas a las señaladas empresas.
4. Sobre adjudicaciones de licencias de radio y televisión en territorio valenciano y sobre el plan de emergencia exterior de un Polígono Industrial.

★ Letrado de la Asamblea de Madrid.

Por su parte, la Proposición No de Ley proponía el reconocimiento de una persona que había sido Consejero del Gobierno Provisional de Valencia durante la Segunda República para otorgarle la consideración de Consejero Preautonómico.

La decisión de la Mesa en todos los casos es de inadmisión de la iniciativa, en el caso de las preguntas bien por considerar que se referían a una persona física o jurídica que no tiene trascendencia pública dentro del ámbito de la Comunidad Valenciana o bien por entender que su contenido era estrictamente jurídico. En el caso de la Proposición No de Ley, la Mesa de las Corts inadmite la iniciativa por entender que su contenido no es propio de una PNL. No se explican ni razonan los motivos o consideraciones que han llevado al órgano rector de la Cámara a subsumir las iniciativas señaladas en las causas de inadmisión declaradas.

En vía de reconsideración, tras la interposición de los oportunos recursos de reposición, la Mesa se reafirma en su decisión sin ofrecer nuevas explicaciones o motivos. Será ya en sede de recurso de amparo, cuando la representación procesal de las Corts, encarnada en su Letrado Mayor, ofrezca una explicación algo más extensa para fundamentar las decisiones de inadmisión, y así se dirá que los sujetos a los que afectaban las preguntas tenían la consideración de personas jurídicas privadas, que las preguntas inquirían sobre cuestiones de estricta índole jurídica o bien que los recurrentes podían haber optado por vías alternativas como las peticiones de información. Se afirma asimismo que el artículo 23.2 CE, cuya lesión alegaban los demandantes de amparo, tiene una clara configuración legal y que la misma se contiene en sede parlamentaria en los Reglamentos de las Cámaras, por lo que la Mesa de las Corts no había lesionado el contenido del mismo al actuar mediante una estricta y aséptica aplicación de las previsiones reglamentarias al respecto.

El Tribunal Constitucional va a rechazar todos los argumentos de las Corts y va a otorgar íntegramente el amparo a los recurrentes en todas sus peticiones, aplicando para ello una *doctrina ya plenamente consolidada*, y cuyas líneas maestras al respecto son perfectamente conocidas por todos los operadores jurídicos del sector:

- a) Las funciones de calificación y admisión a trámite que realizan los órganos rectores de las Asambleas parlamentarias en relación con las iniciativas que presenten los diputados y los grupos han de limitarse a la verificación de la corrección formal de las mismas en aplicación de las normas reglamentarias que las regulen.
- b) Para poder enjuiciar si los órganos rectores se han ajustado a esa función de verificación formal o se han excedido de ella, es absolutamente necesario que los acuerdos de inadmisión contengan la suficiente motivación exponiendo las razones que han llevado a la misma.

- c) La ausencia de motivación en las decisiones de inadmisión, además de una arbitrariedad, supone privar tanto a los recurrentes como al propio Tribunal Constitucional del conocimiento de los motivos o razones que permitan realizar el juicio sobre el adecuado ejercicio de las facultades por parte de la Mesa de la Cámara, por lo que tal imposibilidad, por mor de la aplicación de la necesaria interpretación extensiva del efectivo ejercicio de los derechos fundamentales, lleva a la consideración de que la lesión al derecho se ha producido y procede, en consecuencia, anular la decisión de inadmisión.

Como se ve, la claridad de la previa doctrina establecida al efecto por parte del Tribunal Constitucional, llevaba casi inexorablemente en el presente caso, ante la constatación de la ausencia de motivación en las decisiones de inadmisión, a la anulación de las mismas y al reconocimiento de los derechos fundamentales lesionados a los demandantes de amparo. Y efectivamente, así ocurrió.

En este caso, además, el reconocimiento de la lesión del derecho va a permitir su restablecimiento íntegro, pues al dictarse la sentencia cuando aún no había expirado la Legislatura en la que se produjo la lesión, la declaración del Tribunal Constitucional no va a ser meramente declarativa, sino que va a producir plenos efectos jurídicos, al obligar a la Mesa de las Corts a retrotraer las actuaciones y a resolver sobre las iniciativas indebidamente inadmitidas, con respeto al derecho fundamental reconocido.

Pero no es en este aspecto nuclear del asunto donde la sentencia que analizamos reviste importancia, a nuestro juicio, ya que no hace más que reiterar la aplicación de una doctrina pacífica y consolidada (ni tampoco en la inusual ocasión de que el restablecimiento del derecho lesionado pueda realizarse de forma íntegra); lo ciertamente relevante, a nuestro criterio, son dos pronunciamientos que se contienen en la sentencia de forma auxiliar: de un lado la definitiva subsunción que en estos casos se produce de una eventual lesión al artículo 14 CE dentro de la más específica vulneración del artículo 23.2 CE, y de otro la que puede ser incipiente consolidación de un nuevo presupuesto de relevancia constitucional *ratione personae*.

En el primer aspecto, ya los propios recurrentes admitían en su demanda que la lesión invocada en relación con el artículo 14 CE podría entenderse subsumida en la también formalizada vulneración del artículo 23.2 CE que garantiza el ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos de participación política. La misma tesis sostuvo el Ministerio Fiscal y así lo establece también de forma contundente el propio Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico Tercero de la Sentencia, señalando que: «en cuanto al análisis de las alegadas lesiones de los derechos garantizados por el artículo 23 CE, conviene recordar que, como hemos señalado en reiteradas ocasiones, existe una directa conexión entre el derecho de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), puesto que puede decirse que son primordialmente los representantes políticos

de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del artículo 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el artículo 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; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; y 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2)».

Parece ya definitivamente establecido el criterio de la improcedencia de alegar la violación del artículo 14 CE cuando lo que se está planteando es una vulneración específica del artículo 23.2 CE.

Pero donde esta Sentencia resulta de mayor interés, a nuestro juicio, es en un aspecto que en la misma no se analiza directamente y se da por asumido, como es el establecimiento de lo que puede ser un nuevo presupuesto de *trascendencia constitucional* por razón de las personas demandantes de amparo.

Como se sabe, tras la última reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, operada mediante la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, para que un recurso de amparo sea admitido a trámite, se exige que, además de que afecte al contenido de uno los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución española y de que se haya agotado, en su caso, la vía ordinaria, concorra un nuevo requisito, cual es el de que la lesión denunciada revista una «especial trascendencia constitucional», requisito cuya concurrencia constituye una carga del demandante, que habrá de alegarlo y de acreditarlo.

Se dispone así en el actual artículo 50.1 b) LOTC que:

«Que el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales».

Se sitúa así nuestro sistema de amparo dentro de los regímenes denominados de *leader case*, como el alemán o el del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, aunque no se quiera reconocer expresa y formalmente, de forma tal que el Tribunal se pronunciará sólo en aquellos casos en los que, por decirlo coloquialmente, «merezca la pena hacerlo», dejando el resto de violaciones de derechos fundamentales bajo la protección de los tribunales ordinarios, a cuyo efecto se opera también una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial configurando en su artículo 241.1 como una causa de solicitud de nulidad de actuaciones la violación de un derecho fundamental.

Sin entrar ahora en la oportunidad o procedencia de la reforma del recurso de amparo ni de la eficacia de su remedio en la vía ordinaria mediante el incidente de nulidad de actuaciones (ciertamente escasa, dicho sea de paso), lo cierto es que el Tribunal Constitucional había venido constru-

yendo un incipiente cuerpo de doctrina sobre en qué supuestos es posible considerar que concurre el señalado requisito de trascendencia constitucional sobre la base del nuevo precepto legal.

Así, hasta el día de hoy, el propio Tribunal había señalado que cabría apreciar la concurrencia del requisito de especial trascendencia constitucional cuando en la demanda de amparo se hubiera alegado y acreditado que:

- a) La lesión denunciada afectaba o podía afectar a un gran número de ciudadanos.
- b) No existía aún una doctrina suficientemente consolidada por parte del Tribunal Constitucional sobre la concreta lesión denunciada o sobre su restablecimiento.
- c) Con ocasión de la demanda, pudiese originarse una nueva doctrina que supusiese una variación con respecto a la anterior sobre la misma materia.

La aplicación práctica de estos principios por parte del propio Tribunal Constitucional ha sido más bien inconsistente y, en todo caso, de difícil comprobación, pues salvo la inadmisión automática de aquellos recursos en los que se denunciaba una lesión respecto de la que ya existía de forma evidente una doctrina consolidada, no se han llegado a conocer con precisión hasta el día de la fecha las razones de inadmisión que, desde la entrada en vigor de la reforma, el Tribunal decreta de forma casi automática, a lo que contribuye ciertamente que en la notificación al demandante de las citadas resoluciones de inadmisión, jamás se expone una sola razón de porqué el Tribunal entiende que no concurre la ya señalada trascendencia constitucional, limitándose a manifestar de forma escueta y hasta displicente que no se considera que concorra tal requisito, sin más. No estaría de más que el Alto Tribunal se aplicase a sí mismo las exigencias de motivación que tan plausiblemente exige a otros poderes públicos, como hemos visto, entre otras, en la sentencia aquí analizada.

Pero centrándonos en el objeto de este comentario, lo que nos resulta ciertamente interesante es que en el presente caso no concurre ninguno de los requisitos que, para apreciar la existencia de trascendencia constitucional, se venían exigiendo por parte del Tribunal, pues resulta evidente que aplica de forma consecuente una doctrina ya plenamente consolidada, de la que no se aparta un ápice y que tampoco cabe alegar que las lesiones denunciadas afectasen a un gran número de ciudadanos. Sin embargo, el Tribunal admite la demanda de amparo y para explicar tal decisión no nos ofrece más motivos que la referencia a los que, en su demanda, expusieron a tal efecto, los recurrentes: *En este sentido los recurrentes vienen a justificar la especial trascendencia constitucional del recurso en la importancia de los derechos en juego, en que en los asuntos parlamentarios no existe una vía jurisdiccional previa al recurso de amparo y en que resulta afectado no sólo el derecho fundamental de los diputados sino también el de los ciudadanos a los que representan, y por tanto la vulneración de estos derechos afecta a la calidad de la democracia.*

Dejando a un lado la alegación sobre la importancia de los derechos en juego, por genérica y subjetiva, parece que el Tribunal ha tenido en consideración alguno o ambos de los otros dos motivos alegados por los recurrentes:

- a) Que en que en los asuntos parlamentarios no existe una vía jurisdiccional previa al recurso de amparo.
- b) Que resulta afectado no sólo el derecho fundamental de los diputados sino también el de los ciudadanos a los que representan, y por tanto la vulneración de estos derechos afecta a la calidad de la democracia.

El primero de los motivos, que podríamos denominar *procedimental*, es congruente con el sentido de la última reforma de la LOTC, pues, en efecto, en los asuntos de las Asambleas Legislativas es inviable la protección general de los tribunales ordinarios al tener éstos vedado el conocimiento de los *acta interna corporis*. Parece lógico que si sólo cabe el amparo del Tribunal Constitucional, éste deba ser prestado en todo caso.

El segundo de los argumentos, de *fondo*, tiene también su lógica, si bien en este caso de carácter principal y de sistema, pues en efecto, al igual que la libertad de prensa es un derecho especialmente tutelado por su íntima conexión con la formación de una opinión pública libre, no parece descabellado atribuir también una especial tutela, reconociendo su especial trascendencia, a los derechos de los cargos representativos en el ejercicio de su función, por su íntima conexión con la soberanía popular y lo que, con acierto, los demandantes en este recurso calificaban como «calidad de la democracia».

No sabemos cuál de los dos criterios habrá influido en la voluntad del Tribunal Constitucional para admitir a trámite el recurso de amparo en el presente caso, esperamos que hayan sido los dos y con ello se establezca una doctrina garantista para la protección en amparo de los derechos fundamentales de los cargos representativos que, a la postre, redundará en un mejor funcionamiento de las instituciones democráticas.