

LA PARALIZACIÓN DE UNA COMISIÓN PARLAMENTARIA DE INVESTIGACIÓN VULNERA EL DERECHO DE SUS MIEMBROS AL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES REPRESENTATIVAS. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 12/2019, DE 28 DE ENERO. RECURSO DE AMPARO NÚM. 799-2018. (BOE NÚM. 46, DE 22 DE FEBRERO DE 2019)

THE PARALYSIS OF A PARLIAMENTARY INQUIRY COMMITTEE VIOLATES THE RIGHT OF ITS MEMBERS TO EXERCISE REPRESENTATIVE FUNCTIONS. COMMENTARY ON THE CONSTITUTIONAL COURT'S JUDGMENT 12/2019, OF JANUARY 28, CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM. 799-2018. (BOE NUM 46, OF FEBRUARY 22, 2019)

Pedro José PEÑA JIMÉNEZ  
Letrado de las Cortes Generales  
Profesor asociado IE University  
<https://orcid.org/0000-0003-2722-2685>

## RESUMEN

*La sentencia supone una nueva contribución al extenso proceso de construcción jurisprudencial del derecho al acceso a cargos públicos del artículo 23.2 CE, al concluir que la dilación excesiva e injustificada de los trabajos de una comisión de investigación creada en el seno de las Cortes de Castilla y León, equivalente a su paralización objetiva, afecta al núcleo esencial del ius in officium de los procuradores recurrentes porque pone en riesgo el cumplimiento de la finalidad para la que la comisión fue creada y restringe o impide el ejercicio del cargo por parte de los miembros de la misma.*

*Palabras clave: derecho al acceso a cargos públicos, derecho a participar en los asuntos públicos, ius in officium, comisiones parlamentarias de investigación, control del gobierno, mesa de la cámara.*

*Artículos clave: arts. 23 y 76 CE.*

*Resoluciones relacionadas: SSTC 139/2018, de 17 de diciembre, 5/1983, de 4 de febrero, 246/2012, de 20 de diciembre, 298/2006, de 23 de octubre, 11/1998, de 13 de enero, 32/2017, de 27 de febrero, 46/2001, de 15 de febrero, 133/2018, de 13 de diciembre.*

### ABSTRACT

*The judgment represents a new contribution to the extensive jurisprudential construction process of the right to access to public office of article 23.2 of the Spanish Constitution. The judgment concludes that excessive and unjustified delay, equivalent to paralysis, in the work of a parliamentary inquiry committee created in the Parliamentary Assembly of Castilla y León, impacts the essential core of the appellants' ius in officium and endangers the fulfillment of the purpose for which the committee was created, as well as restricts or prevents the exercise of the representative functions by its members.*

*Keywords: right of access to public office, right to participate in public affairs, "ius in officium", parliamentary inquiry committees, control of Government action, bureau of the House*

*Key articles: arts. 23 and 76 of the Spanish Constitution.*

*Related Constitutional Court Judgments and Resolutions: SSTC 139/2018, of December 17, 5/1983, of February 4, 246/2012, of December 20, 298/2006, of October 23, 11/1998, of January 13, 32/2017, of February 27, 46/2001, of February 15, 133/2018, of December 13.*

## I. ANTECEDENTES

Mediante recurso de amparo promovido por don José Javier Izquierdo Roncero y don José Francisco Martín Martínez, procuradores de las Cortes de Castilla y León, se impugnaron:

- i) el acuerdo de la mesa de las Cortes de Castilla y León de 20 de diciembre de 2017, por el que se denegaron las medidas solicitadas frente a la paralización de las actividades de la Comisión de investigación sobre todo el procedimiento de adjudicación e implantación de parques eólicos en Castilla y León, sobre la adquisición de terrenos en Portillo para la construcción de un parque empresarial y la del edificio centro de soluciones empresariales de la Junta de Castilla y León en Arroyo de la Encomienda, y sobre las oficinas del sector público de Castilla y León, con inclusión de ADE Internacional Excal, en ciudades del exterior de España, gestionadas directamente o a través de terceros, y
- ii) la no reconsideración de este acuerdo denegatorio y la obstrucción por vía de hecho y de forma continuada de los derechos de cargos públicos.

Según los recurrentes, el acuerdo de la mesa impugnado vulneraba el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE, al implicar una nueva dilación y paralización de los trabajos de la citada comisión de investigación, constituida en octubre de 2015, ampliada sucesivamente, en cuanto a su ámbito material, en diciembre de 2015 y septiembre de 2017, y en relación a la cual, y para solicitar el impulso de sus trabajos y la celebración de comparecencias de personas relacionadas con su objeto, se habían presentado, desde el 17 de febrero de 2016 hasta el 21 de noviembre de 2017, numerosos escritos, sin el más mínimo fruto. Para los procuradores recurrentes, el hecho de que el Reglamento de las Cortes de Castilla y León no regulase un sistema de plazos que garantizara la efectividad de una solicitud de convocatoria no podía conducir a que, por la voluntad arbitraria del presidente de la comisión de investigación, ésta no se reuniese o no abordara los trabajos que tenía encomendados, determinando el calendario de comparecencias (que ya habían sido previamente acordadas por la propia comisión) y su sustanciación. A su juicio, la arbitrariedad de la presidencia de la comisión, pos-

teriormente consentida por la presidenta de las Cortes de Castilla y León, tenía el claro objetivo de no avanzar en el esclarecimiento de las responsabilidades políticas por corrupción sometidas a indagación, de forma que la comisión encallase sin concluir sus trabajos antes del término de la legislatura, cercenándose con ello el *ius in officium* de los procuradores de las Cortes, sin que el hecho de que se estuvieran sustanciando responsabilidades penales en relación con el objeto de la comisión pudiera oponerse como justificación a la exigencia de responsabilidades políticas en sede parlamentaria.

La Sección Cuarta del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo, apreciando que en el mismo concurría una especial trascendencia constitucional, porque planteaba un problema o afectaba a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no había doctrina sentada.

Por su parte, el Ministerio Fiscal, tras constatar que en el tiempo transcurrido entre la creación de la comisión de investigación y la interposición de la demanda de amparo los periodos de paralización de las actividades no resultaban proporcionados y estimar que el acuerdo de la mesa de la Cámara recurrido daba por bueno el que la ausencia de fijación de plazo de convocatorias de la comisión pudiera llevar a una dilación ilimitada e imprevisible de sus trabajos, solicitó que se declarase vulnerado el derecho alegado de cargo público, se acordase la nulidad de la resolución impugnada y se retrotrajesen las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de su dictado, para que la Mesa de las Cortes de Castilla y León pudiera adoptar una nueva resolución respetuosa con el artículo 23.3 CE.

El Tribunal, después de fijar el objeto del recurso de amparo, expone la doctrina constitucional sobre los derechos de participación política que resume, por lo que aquí interesa, en los siguientes puntos:

- Existe una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues puede decirse que son primordialmente los representantes políticos quienes dan efectividad al derecho de los ciudadanos. El derecho del artículo 23.2 CE, e indirectamente el del artículo 23.1 CE que se 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 (STC

139/2018, de 17 de diciembre, FJ 4). Consecuentemente, ambos deben de ser tenidos en cuenta a la hora de enjuiciar la vulneración de derechos fundamentales que se denuncia en el presente recurso de amparo.

- El derecho del artículo 23.2 CE tiene un contenido explícito, esto es, el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes, y un contenido implícito, fijado por la jurisprudencia constitucional, a saber, (i) la permanencia en cargos y funciones sin poder ser removido, si no es por causas y procedimientos legalmente establecidos (STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3), (ii) el ejercicio del cargo público representativo conforme a lo previsto en las leyes (STC 246/2012, de 20 de diciembre, FJ 2) y, finalmente, en relación tanto a acceso como a permanencia y ejercicio, (iii) la garantía de su perfeccionamiento en condiciones de igualdad y según lo dispuesto en las leyes (STC 298/2006, de 23 de octubre, FJ 6).
- El derecho del artículo 23.2 CE es de configuración legal, de manera que una vez fijadas las atribuciones de los representantes electos, éstas quedan integradas en el estatus propio del cargo, con la consecuencia de que sus titulares podrán reclamar su protección cuando las consideren ilegítimamente constreñidas o ignoradas por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en que se integren (STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 5).
- Solamente poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes.

Seguidamente, y atendiendo a la regulación sobre las comisiones de investigación del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, el Tribunal constata, sin duda alguna, que las facultades de proponer la creación, impulsar la actividad, la convocatoria o las comparecencias correspondientes ante una comisión de este tipo competen a los grupos parlamentarios y a los procuradores miembros de la propia comisión, mientras que la de convocatoria de la comisión recae tanto en su presidente como en la presidencia de las Cortes de Castilla y

León. Y afirma que igualmente se deriva del régimen reglamentario el que dichas facultades (por ejemplo, la facultad de proponer la comparecencia en una comisión de investigación de cualquier persona para ser oída), forman parte del *ius in officium* de los parlamentarios, y han de entenderse incluidas dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el artículo 23.2 CE, cuando su finalidad sea la de control al Gobierno (ATC 181/2003, de 3 de junio).

Pasando del análisis de la norma parlamentaria a los hechos del caso, el Tribunal concluye igualmente que estos acreditan una dilación o perturbación del desarrollo e impulso de la comisión de investigación de referencia, que ha restringido el ejercicio del derecho del cargo por parte de los procuradores miembros de la misma. El Tribunal precisa que esto no significa afirmar que exista en el presente caso intencionalidad lesiva del artículo 23.2 CE, añadiendo que, de cualquier forma, “la vulneración de derechos fundamentales no queda supeditada a la concurrencia de dolo o culpa en la conducta del sujeto activo” (STC 11/1998, de 13 de enero, FJ 6). Sea como fuere, para el Tribunal es claro que se ha producido “objetiva y materialmente” una obstaculización impropia e intensa del natural ejercicio del derecho fundamental del artículo 23.2 CE, con una ralentización innegable de su actividad y frustrando hasta la fecha la finalidad y el propósito de la comisión en cuestión, con riesgo cierto de que no pueda llevar a cabo, antes de la finalización de la legislatura, su cometido.

Por lo demás, el Tribunal recuerda que es jurisprudencia constitucional reiterada y constante la de que le corresponde controlar, cuando las resoluciones o acuerdos de las mesas de los Parlamentos sean restrictivas del *ius in officium*, que las mismas vayan acompañadas de una motivación expresa, suficiente y adecuada. Y, en este sentido, rechaza los dos argumentos contenidos en el acuerdo impugnado de la Mesa de las Cortes de Castilla y León: al primero, según el cual el Reglamento no otorga un derecho a la convocatoria de las comisiones o a la determinación del calendario de comparecencias que quede claramente regulado en los tiempos, contesta que esta circunstancia no puede convertirse en amparo o pretexto para un proceder que conduzca a la ineffectividad de la investigación, haciéndola inviable en el curso de la legislatura en la que tiene que producirse; mientras que al segundo, consistente en destacar la brevedad del lapso de tiempo transcurrido

entre la solicitud de convocatoria de la comisión (17 de octubre de 2017) y el escrito dirigido a la presidenta (21 de noviembre de 2017) que dio lugar al acuerdo objeto de este proceso constitucional (20 de diciembre de 2017), replica que desconoce que las objeciones de los recurrentes a la ralentización de la comisión han sido repetidas y se han materializado en una pluralidad de actos, peticiones y solicitudes que nunca prosperaron, y que además el escrito dirigido a la presidenta no delimitaba en ningún caso su pretensión por referencia al previo del mes anterior sino, antes al contrario, atendiendo a todo lo acaecido desde la creación de la comisión en octubre de 2015. El Tribunal, pues, considera que no se cumplen las exigencias de motivación asociadas en la doctrina constitucional al derecho fundamental en cuestión, y que aquí se concretan en no desconocer la facultad que se ha querido ejercitar, ni manifestarse desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que se quiso ejercer y a los motivos aducidos para impedir su ejercicio (STC 32/2017, de 27 de febrero, FJ 6). En resumen, si bien la Mesa de las Cortes de Castilla y León ha cumplido con la exigencia de motivar de forma expresa la resolución adoptada, esa motivación no ha sido, a los ojos del Tribunal, materialmente respetuosa con el artículo 23.2 CE.

En cuanto al núcleo básico del *ius in officium*, en el que se incluye, como ya se ha visto, la facultad de recabar comparecencias de personas para ser oídas en relación al asunto que haya motivado la creación de la comisión de investigación, relacionada con el control del Gobierno autonómico y, en su caso, con la exigencia de responsabilidades políticas o la realización de un juicio o valoración de la actividad política del mismo, el Tribunal considera que la dilación en el impulso y actividad de la comisión, debidamente probada, ha terminado por afectar al núcleo central del *ius in officium* de los procuradores recurrentes.

A continuación, y pese a que no fue alegado en el acuerdo de la Mesa recurrido, pero sí invocado en diversas sesiones de la comisión (la última vez, el 25 de enero de 2018), el Tribunal trae a colación el argumento sobre la necesidad de no interferir con la administración de justicia por los procedimientos abiertos en sede judicial, y considera que el mismo no puede justificar, en modo alguno, la dilación y falta de impulso y actividad de la comisión. Esto es así, en primer lugar, porque

el propio Reglamento de las Cortes de Castilla y León dispone, como no podría ser de otra manera, que las conclusiones de la comisiones de investigación no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales. Y, en segundo lugar, porque como el Tribunal ha declarado reiteradamente, es preciso evitar toda confusión entre la labor investigadora que puedan llevar a cabo las asambleas autonómicas o las Cortes Generales y aquella que corresponde a los órganos integrantes del Poder Judicial. A fin de cuentas, y en el ámbito del ejercicio de las facultades de investigación, hay que tener muy presente que “los juicios que emitan las comisiones parlamentarias son de oportunidad política y carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que solo el proceso judicial garantiza” (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 12), mientras que “las conclusiones que las Cámaras puedan alcanzar deben de estar exentas de cualquier apreciación o imputación individualizada de conductas o acciones ilícitas a los sujetos investigados” (STC 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 8).

En definitiva, la sentencia concluye que la mesa de las Cortes de Castilla y León no ha ponderado con objetividad y eficacia la actuación de la comisión, si se atiende a las circunstancias que describe el desarrollo de sus trabajos, y la objetiva limitación del ejercicio del *ius in officium* de los recurrentes, al producirse de hecho un bloqueo en el fin institucional de control político. Razón por la cual el Tribunal (i) declara que se ha vulnerado el derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, a través de sus representantes (art. 23.1 CE), (ii) restablece a los recurrentes en su derecho y a tal fin declara la nulidad del acuerdo de la mesa de 20 de diciembre de 2017, y (iii) ordena retrotraer las actuaciones hasta el momento anterior al de la resolución, para que la Mesa de las Cortes de Castilla y León dicte nuevo acuerdo sobre la solicitud presentada, que sea respetuosa con el derecho de participación política del artículo 23 CE.

## II. COMENTARIO

La heterogeneidad de los derechos que el artículo 23 CE enuncia ha motivado una intensa labor de construcción del Tribunal Constitu-

cional sobre su contenido, que llevó a Rubio Llorente a decir, con un punto de provocación y en referencia al citado precepto, que *entre las funciones de la jurisdicción constitucional no está solo la de garantizar, frente al legislador, la supremacía de la Constitución, sino también la de garantizar, frente al constituyente, la supremacía de la lógica, eliminando del texto constitucional las incoherencias en las que el constituyente incurrió*. Consecuencia de tal labor ha sido la distinción, dentro de esta norma de *contenido complejo* (Canosa), de tres derechos autónomos, a saber: (i) participación en los asuntos públicos, directa o por medio de representantes, libremente elegidos, (ii) acceso a cargos públicos representativos y (iii) acceso a la función pública.

En la presente sentencia, que trata principalmente del segundo de ellos, esto es, el derecho al acceso a cargos públicos, el Tribunal parte de su doctrina consolidada sobre el mismo: (i) conexión directa con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, (ii) ampliación de su alcance, para incluir también la permanencia y el ejercicio del cargo, (iii) configuración legal y (iv) reconocimiento de relevancia constitucional únicamente a las facultades nucleares de la función representativa. A partir de ahí, el Tribunal realiza tres constataciones que le llevan a estimar el recurso de amparo.

En primer lugar, que el Reglamento de las Cortes de Castilla y León reconoce a los procuradores la facultad de solicitar comparencias de personas ante una comisión de investigación para ser oídas sobre el asunto de interés público que haya motivado su creación. De ello se sigue, en la medida en que la finalidad de las mismas sea el control del Gobierno, esto es, la exigencia de responsabilidades políticas o la realización de un juicio o valoración de la actividad política del mismo, como aquí sucede, que tal facultad ha de considerarse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria.

En segundo lugar, que ha existido, como cuestión de hecho y al margen de la posible concurrencia de voluntariedad en la consecución de ese resultado, una parálisis, obstrucción o, cuando menos, dilatación o demora en la práctica de las comparencias que pueden contribuir a despejar o a favorecer la indagación de los asuntos que se investigan, que ha impedido el cumplimiento de la finalidad de la comisión y restringido o frustrado el ejercicio del cargo por parte de los procuradores miembros de la misma.

Y en tercer lugar, y por último, que el acuerdo mediante el que la Mesa de las Cortes de Castilla y León da respuesta al escrito de los procuradores recurrentes, denegando las medidas solicitadas frente a la paralización de las actividades de la comisión de investigación así como la no reconsideración del mismo, no ha tenido en cuenta la trascendencia del derecho afectado por la denuncia, ni los argumentos que esgrime para desoír lo pedido tienen peso material o, incluso, precisión fáctica. Rechaza especialmente el de la no interferencia con la administración de justicia en razón de los procedimientos abiertos en sede judicial como justificación de la dilación de los trabajos, invocando tanto las disposiciones del reglamento parlamentario como la consolidada jurisprudencia constitucional sobre las comisiones de investigación.

Concluye, pues, el Tribunal, a través de la construcción jurisprudencial del *ius in officium*, que según Díez Picazo constituye una vía de enjuiciamiento intermedia entre la tradicional de los *interna corporis*, (que blinda las decisiones de las cámaras parlamentarias frente a interferencias ajenas) y la acogida en la Ley Fundamental de Bonn, (que crea un procedimiento específico de tipo conflictual, en el que se enfrentan órganos y componentes de las cámaras), que la resolución de la Mesa supone una vulneración del derecho de los procuradores a ejercer sus funciones representativas conforme a las leyes, ha de reputarse nula, y ser reemplazada por una nueva “que sea respetuosa con el derecho de participación política del artículo 23 CE”.

En resumen, el razonamiento y la conclusión del Tribunal en esta sentencia resultan inobjetable. Cabe siquiera, para terminar, apuntar sobre la misma un par de observaciones levemente críticas: la relativa benevolencia con la que evita pronunciarse sobre la existencia de intencionalidad lesiva del artículo 23.2 CE en el proceder de la presidencia de la comisión, aunque la misma sea innecesaria, de todas formas, para determinar la existencia de un daño objetivo y material causado el mismo, y el uso generalmente indiferenciado y no cualificado de términos como demora, dilación, parálisis, ralentización o retraso, que no son sinónimos, para referirse a la situación de la comisión en relación a unas comparecencias acordadas y no celebradas durante un periodo de dos años, pero que ni afecta, ni empaña el resultado del juicio sobre esa circunstancia anómala.

### III. CONCLUSIONES

La sentencia supone una nueva contribución al extenso proceso de construcción por parte de la jurisprudencia constitucional del derecho de acceso a cargos públicos del artículo 23.2 CE. Consiste la misma, concretamente, en concluir que la dilación excesiva e injustificada de los trabajos de una comisión de investigación creada en el seno de las Cortes de Castilla y León, equivalente a su paralización objetiva, afecta al núcleo esencial del *ius in officium* de los procuradores recurrentes porque pone en riesgo la finalidad para la que la comisión fue creada y restringe o impide el ejercicio del cargo por parte de los miembros de la misma. Y que la decisión de la mesa de la Cámara, a la que acudieron buscando amparo los procuradores recurrentes tras denunciar la situación de parálisis en que se encontraba la comisión, tras casi dos años de incesantes solicitudes para reactivarla, es jurídicamente reprobable ya que ignora que cuando hay derechos de los representantes públicos en juego, la interpretación de las normas que puedan limitarlos ha de ser restrictiva y venir motivada de manera expresa, suficiente y adecuada, lo que no ha sido el caso. Por el contrario, la Mesa ha despachado con argumentos reglamentistas y formalistas, en el mejor de los casos, la denuncia de los recurrentes, vulnerando en consecuencia su derecho fundamental a ejercer las funciones representativas en el marco de lo dispuesto por las leyes.

### IV. BIBLIOGRAFÍA

- CANOSA USERA, R. (2003). Sinopsis Artículo 23. En *Constitución Española*, Congreso de los Diputados.
- DIEZ PICAZO, L.M. (2013). *Sistema de Derechos Fundamentales* (pp. 393 y 394). Madrid: Civitas Thomson Reuters.
- MARRERO GARCÍA-ROJO, A. (2008). Artículo 23. En *Comentarios a la Constitución Española, XXX aniversario* (pp. 557 y ss.). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.
- RUBIO LLORENTE, F. (1997). *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)* (p. 655). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.