

1.7 JURISPRUDÈNCIA

1.7.1 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[Sentencia núm. 161/1988](#) de 20 septiembre

Recurso de amparo contra acuerdo de la mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 27-10-1986 denegando la admisión a trámite de solicitud de varios diputados recabando diversa documentación al consejo de gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, so pretexto de que no se ajusta aquélla a lo establecido en el art. 12,2 del Reglamento de las Cortes, y porque su admisión podría llevar a una obstrucción de la labor de la administración y afectaría, en algunos supuestos, a la intimidad de las personas...

[Sentencia núm. 119/1995](#) de 17 julio

Derecho fundamental a participar en los asuntos públicos: Contenido: derecho que encarna la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político, consagrados en el art. 1 de la CE:

URBANISMO: Planeamiento: procedimiento: información pública: naturaleza participación no incardinable en el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 de la CE):



**Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm.
161/1988 de 20 septiembre
[RTC\1988\161](#)**

Recurso de amparo contra Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 27-10-1986 denegando la admisión a trámite de solicitud de varios Diputados recabando diversa documentación al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, so pretexto de que no se ajusta aquélla a lo establecido en el art. 12,2 del Reglamento de las Cortes, y porque su admisión podría llevar a una obstrucción de la labor de la Administración y afectaría, en algunos supuestos, a la intimidad de las personas: improcedente denegación que impidió a los recurrentes de amparo ejercer su función como Diputados, comprobando la legalidad de las actuaciones de la Consejería correspondiente y el destino real que finalmente se dio a determinadas subvenciones y si éstas fueron aplicadas a fines distintos de aquéllos a los que estaban destinadas: vulneración del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos: existencia: las solicitudes de información versaron sobre asuntos que afectaban a un aspecto de la gestión de la Administración Autonómica que podía reclamar la atención de los Diputados en cumplimiento de sus funciones, resultando improcedente la inadmisión a trámite por motivos formales: otorgamiento del amparo.

Recurso de amparo constitucional: actos parlamentarios: irrecurribilidad: respecto a la autonomía de las Cámaras Legislativas en orden a su autoorganización y funcionamiento: control por la jurisdicción constitucional de aquéllos a los que se imputa vulneración de derechos fundamentales y libertades públicas que constituyen el objeto del recurso de amparo: admisión procedente: doctrina constitucional; Recurribles: directamente ante la jurisdicción constitucional: art. 42 de la LOTC.

Derecho fundamental de petición: alcance: derecho «uti cives» de todos los españoles, en su condición de tales, a dirigir peticiones a los poderes públicos, con arreglo a la Ley, solicitando gracia o expresando súplicas o quejas sin que en él se incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado; No protege pretensiones que se deduzcan con base a reglas singulares ordenadoras de las funciones y facultades de quienes tienen el «status» específico de miembros de órganos colegiados; Vulneración inexistente: la petición de los cuatro diputados no guarda relación con el derecho consagrado en el art. 29,1º de la CE.

Derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos: alcance: garantía de igualdad: no sólo respecto del acceso sino también del mantenimiento en las funciones y cargos: doctrina constitucional; Contenido: derecho de configuración legal: creados por ley los derechos y facultades se integran en el «status» propio de cada cargo: «ius in officium»: alcance; Y derecho fundamental de participación en asuntos públicos: resultan inseparables cuando se trata de peticiones de amparo deducidas por representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones: conexión entre los dos números del art. 23 de la CE: doctrina constitucional; Actos parlamentarios: art. 12.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha: crea un derecho individual a recabar en la forma y con los requisitos que establece, información a la Administración Regional, el cual por venir integrado en el «status» propio del cargo de Diputado se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el art. 23,2 de la CE: alcance del control de la Mesa sobre admisión o inadmisión de escrito según el art. 30,4 del citado Reglamento; Vulneración.

Jurisdicción: Constitucional

Recurso de Amparo núm. 162/1987

Ponente: Don eugenio díaz eimil

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 162/87, promovido por don José L. A., don Rodrigo M. H., don Francisco M. A. y don José R. V., representados por el Procurador don Tomás Cuevas Villamañan y asistidos por el

Letrado don Francisco Ballesteros Gómez, contra Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 27 de octubre de 1986 que denegó la admisión a trámite de solicitud recabando diversa documentación al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Han intervenido las Cortes de Castilla-La Mancha, representadas por don Manuel Antonio Mirón Ortega, Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha y el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1.

El 10 de febrero de 1987 el Procurador de los Tribunales don Tomás Cuevas Villamañan, en nombre y representación de don José L. A., don Rodrigo M. H., don Francisco M. A. y don José R. V., todos ellos Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, presentó demanda de amparo contra el Acuerdo de la Mesa de dichas Cortes de 27 de octubre de 1986, por el que se deniega la admisión a trámite de la documentación pedida al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades por los mencionados Diputados.

2.

Los hechos en que se basa la demanda de amparo son los siguientes.

Los actores formularon el 17 de octubre de 1986, a través de la Mesa de las Cortes, cinco solicitudes recabando diversa documentación al Consejo de Gobierno de las Comunidades de Castilla-La Mancha, que la Mesa se negó a tramitar por Acuerdo de 7 de noviembre de 1986, alegando que no se ajustan a lo establecido en el art. 12.2 del Reglamento de las Cortes. Esta decisión impide a los demandantes de amparo comprobar la legalidad de las actuaciones de la Consejería correspondiente y el destino real que finalmente se dio a las subvenciones y si éstas fueron aplicadas a fines distintos de aquéllos a los que estaban destinadas.

Contra el acuerdo denegatorio de la Mesa interpusieron recurso que tuvo entrada en la Cámara el 7 de noviembre de 1986 y, ante el silencio de las Cortes, presentaron nuevo escrito el 12 de enero de 1987, suplicando se les comunicara el Acuerdo definitivo adoptado en relación con la solicitud de reconsideración formulada.

Por fin, en escrito formado por el Secretario Primero de la Cámara, de fecha de 13 de enero de 1987, se notifica a los demandantes que la Mesa de las Cortes, en reunión mantenida el 10 de diciembre anterior, acuerda desestimar la petición, «ya que su admisión podría llevar a una posible obstrucción de la labor de la Administración y en algunos supuestos afectaría a la intimidad de las personas».

Consideran los demandantes que estos hechos vulneran claramente los siguientes preceptos constitucionales: art. 29.1 (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875), en relación con el 12.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (LCLM 1985\1325), art. 9.3; art. 23.1; arts. 103; 105 b) y 111.1.

3.

Los fundamentos jurídicos de la demanda son, sustancialmente, los siguientes.

Se infringe el art. 29.1 de la Constitución, que establece el derecho de petición individual y colectivo, por escrito, de los españoles en la forma y en los efectos que determine la Ley; en el caso contemplado, el art. 12.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.

El art. 23.1 de la Constitución establece el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos, siendo a este respecto clarísima la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 5/1983, de 4 de febrero (RTC 1983\5), y 10/1983, de 21 de febrero (RTC 1983\10), y lo que ocurre en este caso es que los Diputados autonómicos ven frustrado su derecho a participar en los asuntos públicos para controlar la acción del Consejo de Gobierno Regional por la arbitraria y anticonstitucional decisión de la Mesa de las Cortes.

Se quebranta también el art. 9.3 de la Constitución, desde el momento en que el acuerdo recurrido es contrario a la seguridad jurídica que dimana de una recta aplicación del art. 12.1 del Reglamento de las Cortes, en cuanto limita el ejercicio del derecho fundamental de petición con desconocimiento de la doctrina establecida en la STC 13/1985, de 31 de enero (RTC 1985\13).

El art. 53.1 de la Constitución, que es la médula del recurso de amparo, establece que los poderes públicos quedan vinculados a los derechos y libertades reconocidos en el capítulo 2.º del título I de la Constitución, siendo por ello que el Tribunal Constitucional en múltiples sentencias ha sentado jurisprudencia iniciada por la Sentencia 6/1987, de 16 de marzo (RTC 1987\6), según la cual la Constitución exige para las leyes limitativas de derechos fundamentales una forma especial e impone el propio legislador una barrera infranqueable (arts. 53 y 81 C. E.), estando por tanto más prohibida esta limitación a la Mesa de las Cortes, que no puede aprobar Leyes Orgánicas, que no tiene facultades legislativas, mediante un simple acto administrativo.

La actuación de la Mesa es totalmente contradictoria con el contenido del art. 103.1 de la Constitución, que impone a la Administración el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, tal y como expresa la doctrina constante y unánime de este Alto Tribunal de la que se citan las SSTC 84/1982, de 23 de diciembre (RTC 1982\84), 36/1983, de 17 de mayo (RTC 1983\36) y 83/1984, de 24 de julio (RTC 1984\83).

El art. 105 b) de la Constitución ordena que se regule por Ley el derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros administrativos, estando este derecho, en lo que atañe a quienes ostentan la calidad de Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha regulado por el art. 12 de su Reglamento, sin que se entienda que el intento de controlar el Consejo de Gobierno Regional, a través de solicitar información sobre el destino dado a subvenciones para agricultura, pueda dar lugar a la arbitraria decisión de la Mesa.

De acuerdo con la doctrina expresada en STC 22/1984, de 17 de febrero (RTC 1984\22), no se puede alegar que dicha decisión esté de acuerdo con el conjunto del ordenamiento jurídico, sino que es totalmente ilegal en cuanto que el Reglamento de la Cámara, interpretado según dicha doctrina, recoge el derecho de los Diputados a recibir, a través de la Mesa, la información y documentación necesaria para el desarrollo de sus tareas así como recabar los datos, informes y documentos que obran en poder de la Administración Regional, siendo cualquiera otra interpretación incompatible con la letra y espíritu del art. 111.1 de la Constitución.

Concluye la demanda de amparo con el suplico de que se declare la nulidad del acuerdo recurrido y se condene a la Mesa a dar el trámite legal a las peticiones denegadas con todo lo demás que sea procedente en justicia.

4.

El 25 de marzo de 1987 se dictó providencia admitiendo a trámite el recurso y una vez recibidas las actuaciones reclamadas a la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha se dio vista a la parte demandante y al Ministerio Fiscal por el plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimen convenientes.

5.

La parte demandante reiteró el suplico de la demanda y dio por reproducidos sus antecedentes de hecho y fundamentos jurídicos, añadiendo las siguientes consideraciones.

La Mesa de las Cortes funda su negativa a dar trámite a las solicitudes de los demandantes en que, de ser éstas atendidas, podría lesionarse el derecho a la intimidad de las personas, desconociendo que este derecho fundamental incluido en el art. 18 de la Constitución tiene su origen en el ordenamiento jurídico sajón y que su generalización se halla ligada a las ideologías burguesas de marcado matiz individualista.

Los demandantes, después de afirmar que este derecho no está taxativamente definido en la legislación española y hace referencia a los arts. 10 y 96 C. E., 8 de la Convención Europea sobre derechos del hombre (ApNDL 3626), 7 de la L. O. 1/1982, de 5 de mayo (RCL 1982\1197 y ApNDL 3639), sobre protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, así como a diversos del Código Penal, sostiene que en ninguno de dichos preceptos pueden incluirse sus peticiones de información, por cuanto sus preguntas se referían únicamente a saber qué se ha hecho con dinero público destinado a subvenciones a la agricultura y, por tanto, el hecho de que un agricultor perciba la subvención, aunque ésta fuese injusta, no constituye nota infamante para él, sino tan sólo posible responsabilidad del funcionariado que ordenó el libramiento.

Y en lo que respecta a la obstrucción alegada por la Mesa, en el sentido de que la petición podría dificultar la labor de la Administración, nada más lejos de la realidad, puesto que lo único que persiguen los demandantes es que la Administración Regional sirva con objetividad los intereses generales y actúe de acuerdo con los principios y sumisión a la ley y al derecho que ordena el art. 103 de la Constitución.

6.

El Ministerio Fiscal solicitó sentencia estimatoria del amparo por lesión del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 de la Constitución, alegando en su apoyo, después de exponer los antecedentes de hecho, los siguientes fundamentos.

Dado el amplio abanico de preceptos constitucionales que según la demanda se entiende lesionados y respecto de cuyo contenido vienen a postular amparo, conviene descartar aquellos derechos que, aun pudiendo tener incluso la condición de tales, no son aptos para su debate dentro del cauce de este proceso.

Así, no cabe duda, deben rechazarse de plano las remisiones a los arts. 9.3, 105 b) y 111.1, siempre de la Constitución, puesto que todos ellos resultan excluidos de los términos en que se produce el art. 53.2 de la Norma Fundamental.

No cabe decir lo mismo en cuanto afecta el art. 29.1 de la Constitución, puesto que sí figura entre los que son protegibles por la vía de amparo. Sin embargo, es lo cierto que en torno al derecho de petición, el Tribunal Constitucional, ha tenido ocasión de pronunciarse en reiteradas ocasiones, y en particular en los

Autos identificados con los núms. 46/1980, 51/1980, 81/1980; 222/1982; 749/1985 y más recientemente en Auto de 12 de diciembre de 1986, recaído en recurso de amparo núm. 784/1986. De estas resoluciones, y aparte de la no viabilidad de dicho presunto derecho para ser ejercido por respecto al propio Tribunal Constitucional o a través de éste para recabar del legislativo una determinada resolución, lo cierto es que con carácter general:

«... su contenido intrínseco sólo supone el reconocimiento en favor de los ciudadanos de hacer peticiones a los órganos institucionales de cualquier clase, pero nunca que lo solicitado tuviera que ser necesariamente aceptado ...»

Si volvemos sobre el supuesto fáctico de que trae causa la demanda, es incuestionable que los actores hicieron uso de su derecho de petición, puesto que elevaron a la Presidencia de la Cámara, en su condición de Diputados, determinada solicitud; que ante su rechazo pudieron postular la «reconsideración» del acuerdo denegatorio que obtuvo, aun cuando fuera al ser recordada la última solicitud y por lo tanto en cierta forma tardíamente, una respuesta de nuevo negativa, con lo que de suyo el derecho se habría ejercitado dentro del contenido que le es propio.

A ello no se opone la circunstancia de que el rechazo no se debiera al último órgano institucional al que iba dirigida la solicitud en último término, es decir «El Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha» sino a través de la Mesa de las Cortes, precisamente por cuanto, dado el carácter de Diputados de los solicitantes y en el ejercicio de cuyo cometido actuaron, es a ese órgano al que corresponde determinar si se da o no curso a lo interesado de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 12.2, párrafo segundo, y 30.4.5 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha de 21 de mayo de 1985.

No resulta en suma, y en principio, lesionado a través de los actos de la Mesa que se impugnan el derecho de petición que se recoge en el art. 29.1 de la Constitución.

Rechazados de plano los primeros, y con esta breve consideración el último, es obvio que el recurso de amparo se centra en determinar si a través de aquellos actos de la Mesa de las Cortes ha sido lesionado el derecho que se contempla en el art. 23.1 de la Constitución, es decir, el de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Es indiscutible la condición de «representantes» de los ciudadanos que quienes recurren en el presente proceso ostentan, pues queda acreditada en autos su condición de Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha. Tal condición y la actividad en que se enmarcan sus peticiones, son expresión de «asuntos públicos» desde el momento en que a las Cortes de dicha Comunidad Autónoma competente, entre otras funciones, la de «controlar la acción ejecutiva del Consejo de Gobierno ...» según establece el art. 9.2 b) del Estatuto de Autonomía aprobado por L. O. 9/1982, de 10 de agosto (RCL 1982\2169 y ApNDL 1784), a cuyo fin, el Reglamento citado determina los medios o instrumentos oportunos para el mejor desempeño de tal función -arts. 52.1 a) y 181 a 189, entre otros-.

Pero el propio Reglamento, con independencia de esa función de control asignada por el Estatuto de las Cortes, en cuanto tales y en un todo, bien sea ejercida a través del Pleno o de las Comisiones, también en favor de sus miembros, permite a éstos:

«... recabar los datos, informes y documentos que obren en poder de la Administración Regional.»

Ciertamente se perfila un importante matiz, pues si respecto de las Cortes en cuanto tales la acción de control se otorga en orden al Consejo de Gobierno por el Estatuto, que se extiende a las Comunidades según el art. 52.1 a) mencionado, por referencia a los Diputados o miembros de la Cámara, individualmente considerados, la posibilidad de recabar tales antecedentes se ofrece en orden a la «Administración Regional».

Se quiere significar con ello que los actuales recurrentes no podrán a título individual o agrupadamente, pero sin integrar un elemento estructural de la Cámara, recabar aquella información respecto del Consejo de Gobierno en cuanto órgano colegiado y con funciones específicas, pero sí en orden a los elementos del mismo que merezcan la calificación de estructuras administrativas.

El tema no es específico de tal Comunidad Autónoma, puesto que a otro nivel, y por referencia a las Cortes Generales, tal distinción se puntualiza en la misma dirección. Valga la cita de los arts. 66.2 y 109 de la Constitución, así como los arts. 7.1 y 44 del Reglamento de las Cortes Generales (RCL 1982\552 y ApNDL 2791).

En el supuesto que se examina, si bien las solicitudes de los Diputados interesan «sea pedida al Consejo de Gobierno» la relación o relaciones concretas a cada materia, de su lectura se desprende que la pretensión de documentación va referida a la actividad de una concreta Consejería en actividad, como la de subvención, cuya naturaleza de «actividad administrativa» no puede ser desconocida o discutible. Es más, una de las notas configuradoras de toda subvención estriba en la posibilidad de control del destino de las cantidades otorgadas, al objeto de comprobar la exacta relación entre finalidad de aquélla y destino dado a

lo percibido. Incluso en una de las peticiones se parte de comprobar el cumplimiento y verificación de una Orden de la Consejería de Agricultura, que por su naturaleza misma de nuevo hay que entender se integra en el ámbito de actividades de Administración.

Puede concluirse que cuanto los actores interesaron se encontraba dentro del ámbito de sus funciones-derechos, como medio de actualización del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 de la Constitución. En este sentido, según se desprende de la documentación acompañada a la demanda, parece haberse pronunciado la propia Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha en Resolución de 24 de abril de 1985 «relativa a jóvenes agricultores a quienes se ha concedido créditos de incorporación a la agricultura».

Reconocido el derecho, y al objeto de concretar si ha sido lesionado, es preciso examinar los distintos acuerdos de la Mesa de las Cortes denegando dar trámite a las solicitudes.

El primer aspecto viene determinado por la doble dirección en que se produjeron dichas resoluciones.

La primera de ellas, fechada en 27 de octubre de 1986, no tiene otra motivación que la mera referencia a que las solicitudes no se ajustan a lo establecido en el art. 12.2 del Reglamento de la Cámara. La ausencia de motivación alguna sería de suyo suficiente para afirmar que dicha resolución contenía un arbitrario rechazo de las solicitudes, con lo que se impedía el ejercicio del derecho cuyo reconocimiento acabamos de hacer, en favor de los actores.

La segunda, que en cierta forma subsana aquel defecto, es de 10 de diciembre de 1986, mediante la que se rechaza la «reconsideración» de la anterior, y se produce en línea distinta. Ya no se trata aquí de un presunto defecto formal atribuible a dichas solicitudes, sino de algo más; se califica la solicitud en cuanto al fondo y ello sobre dos perspectivas que, a juicio de la Mesa, hacen inviable la tramitación de las solicitudes.

a) Que «su admisión podría llevar a una posible obstrucción de la labor de la Administración». Con independencia de que en cierta forma viene a confirmar nuestro aserto, es decir, que estamos dentro del campo de control de una actividad administrativa, la realidad es que toda actividad de control conlleva una intervención en la actividad controlada, y que tal intervención ni de suyo supone una «obstrucción» ni mucho menos, si realmente lo constituyera, sería causa bastante para impedir el ejercicio de la facultad que compete a los Diputados de la Cámara. Comprobar una actividad no es obstaculizar dicha actuación, por molesta que pueda ser la gestión encaminada a comprobar la forma de hacer uso de fondos públicos, tanto para quien controla o pretende controlar, como para quien resulta investigado en su gestión.

b) Que, al propio tiempo «en algunos supuestos afectaría a la intimidad de las personas». Tal tesis resulta fácilmente rechazable por cuanto, según se dijo, si se trata de subvenciones u otros mecanismos de fomento, insitos en la medida favorecedora están los medios o instrumentos de examen del ajuste del empleo de tales mecanismos en relación al fin para el que ellos fueron otorgados o reconocidos. Mal puede sostenerse que interesar se acredite el destino dado a fondos públicos, o el uso de medios otorgados por la Administración a los particulares, pueda afectar a la «intimidad de las personas». No se da aquí una invasión de los poderes públicos en la esfera o círculo a respetar con arreglo al derecho reconocido en el art. 18.1 de la Constitución, puesto que quien está recibiendo las subvenciones o se está beneficiando de medios otorgados por la Administración, está poniendo en acción algo que la propia Administración, o el poder público de que se trate, quiere en beneficio no del particular, sino de una comunidad más general de intereses.

Significamos con ello, que las decisiones de la Mesa de las Cortes han basado su denegación en argumentos difícilmente sostenibles y carentes de solidez para coartar el ejercicio de un derecho fundamental.

El segundo de los aspectos enunciados ha de ceñirse a determinar si, a pesar de cuanto acaba de decirse, estamos en presencia de un acto interno de la Cámara, expresión de su propia autonomía y por ende no residenciable ante la jurisdicción constitucional.

Reiteradas veces ha estudiado el alto Tribunal al que tenemos el honor de dirigirnos, el tema que ahora se enuncia. Así recordaremos, entre otras, los Autos siguientes: 22 de abril de 1982 (R. A. 244/81), 21 de marzo de 1984 (R. A. 138/84), 15 de enero de 1986 (R. A. 734/85), 12 de marzo de 1986 (R. A. 194/86), 11 de marzo de 1987 (R. A. 1083/86) y, últimamente, Auto de 27 de mayo de 1987 (R. A. 268/87). En todos ellos, el Tribunal ha tenido por actos internos de las Cámaras aquellos que afectan al orden íntimo de las mismas, en suma a las relaciones entre las Cámaras y sus propios miembros, a la normal actividad parlamentaria, a las fases que integran un procedimiento legislativo en el seno de las mismas.

Sin embargo, cuando las decisiones de los órganos de gobierno de las Cámaras afectan directamente a derechos fundamentales, o trascienden al seno de las mismas para afectar a relaciones con terceros o con otros órganos, el acto en sí mismo es impugnabile en sede de jurisdicción constitucional, máxime cuando «La denegación ... aparece ... del todo desvinculada respecto a la finalidad que ... pudiera justificar esa restricción al derecho ...» que allí se debatía, según enseña la STC núm. 90/1985, de 12 de julio (RTC 1985\90), recaída en R. A. núm. 112/84.

A nuestro juicio el supuesto que se contempla trasciende a otros poderes públicos respecto de los cuales es posible llevar a cabo un determinado control residenciable, entre otros, en los miembros de las Cámaras de una parte, y de otra, impide el correcto ejercicio de un derecho fundamental constitucionalmente reconocido -art. 23.1- y del que son titulares, obviamente, quienes han pretendido ejercitarlo.

Cuanto antecede nos lleva a estimar que ha sido lesionado el derecho fundamental que ostentan los actores, con base en el art. 23.1 de la Constitución.

7.

El 1 de febrero de 1988 se dictó providencia acordando unir a las actuaciones los escritos de alegaciones presentados por la parte demandante y el Ministerio Fiscal y señalando para deliberación y votación el día 23 de mayo.

Con fecha 17 de febrero se presentó escrito por don Manuel Antonio Mirón Ortega, Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha, en nombre y representación de la Mesa de la Cámara, suplicando que, por las razones que expone, se le dé vista de las actuaciones, escrito que mereció la providencia de 14 de marzo, por la cual se acordó tener por personada a las Cortes de Castilla-La Mancha, incorporándose al proceso en el estado en que se halla, sin retrotraer el mismo y estándose a la providencia de señalamiento del recurso para el día 23 de marzo.

Interpuesto por su representación recurso de súplica contra esta providencia después de oír a la parte demandante y al Ministerio Fiscal se dictó Auto de 9 de mayo, estimándose la súplica y acordando conceder a dicha representación el plazo de veinte días para que presente las alegaciones que estime pertinentes, quedando sin efecto el señalamiento acordado.

8.

Estas alegaciones fueron formuladas por escrito de 26 de junio, suplicando sentencia denegatoria del amparo solicitado, con base en la siguiente argumentación.

Resulta evidente que el acuerdo recurrido en ningún caso afecta a relaciones externas de la Cámara, entendidas éstas, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, como relaciones de la Cámara con terceros vinculados a ella por relaciones contractuales o funcionariales. Por consiguiente, y dado que el recurso se dirige contra un acto interno generado por un órgano de las Cortes de Castilla-La Mancha, que en opinión de los recurrentes infringe un artículo del Reglamento de la Cámara, la demanda carece, manifiestamente, de contenido constitucional que justifique una decisión por parte del Tribunal Constitucional, incurriendo, a tenor de lo dispuesto en el art. 50.2 b) de la LOTC (RCL 1979\2383 y ApNDL 13575), en causa de inadmisión que en el actual momento sería de desestimación del recurso.

No obstante y, sin perjuicio de las manifestaciones formuladas en la precedente alegación, es preciso, en primer lugar, delimitar cuál es el verdadero objeto del presente proceso de amparo constitucional, con el fin de marginar el análisis de aquellas alegaciones del mismo que resultan ajenas a su naturaleza.

El Tribunal Constitucional ha concretado clara y reiteradamente cuál es el ámbito del recurso de amparo. En su reciente STC 96/1988 (RTC 1988\96), el fundamento jurídico 3.º afirma lo siguiente: «... Conviene también recordar que el recurso de amparo sólo puede tener por objeto la reparación de las vulneraciones de los arts. 14 a 29 y del derecho a la objeción de conciencia reconocido en el art. 30, todos ellos de la Constitución. Por tanto, este Tribunal en vía de amparo no puede examinar las supuestas violaciones de los arts. 9.3, 164.1 ó 147.3 aducidos por el recurrente».

Esta doctrina consecuente con lo dispuesto en el art. 53 C. E. y 41 de la LOTC, que ha sido mantenida por el Tribunal Constitucional, en innumerables Autos y Sentencias, entre otras STC 98/1988, de 31 de mayo (RTC 1988\98); STC 104/1986, de 17 de julio (RTC 1986\104), y STC 5/1983, de 4 de febrero (RTC 1983\5), es aplicable al presente recurso de amparo y, por lo tanto, no procedería efectuar en estos momentos un análisis de la supuesta violación de los arts. 9.3, 53, 103, 105 b) y 111.1 aducidos por los recurrentes, ya que ninguno de estos preceptos ha sido erigido por la Constitución Española como un derecho fundamental, ni se les ha otorgado la excepcional vía de amparo constitucional, si bien consideramos que no se oculta a ese Tribunal la dificultad que entrañaría relacionar tales preceptos con el supuesto contemplado en el presente caso.

En consecuencia con lo expuesto en esta alegación nuestro análisis se centrará exclusivamente a examinar que no se han producido las vulneraciones aducidas por los recurrentes del derecho de petición (art. 29.1 C. E.) y el derecho a la participación en los asuntos públicos (art. 23.1 C. E.).

Los demandantes alegan en su escrito que el Acuerdo recurrido infringe fundamentalmente el art. 29.1 de la Constitución, en relación con el art. 12 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha. Pues bien, sin perjuicio de considerar que no es posible la inclusión de un artículo de un Reglamento parlamentario en el bloque de constitucionalidad del art. 29 C. E., como alegamos con anterioridad, a nuestro juicio no existe la posibilidad de que el Acuerdo recurrido vulnere el derecho constitucionalmente amparado de petición, y ello debido a que «el derecho de petición que se reconoce en el art. 29 de la Norma Fundamental no entraña

el derecho a obtener una respuesta favorable a lo solicitado, según afirma el Auto 1084/86.

Es preciso distinguir con absoluta claridad el derecho de petición de todos los españoles ejercitado en la forma y con los efectos que determine la ley -Ley 92/1960, de 22 de diciembre, en defecto de otra norma específica (RCL 1960\1739 y NDL 8818)-, de la facultad de los parlamentarios para, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Cámara respectiva, ejercer una iniciativa tendente a que se faciliten datos, informes o documentos. El Reglamento del Congreso de los Diputados realiza esta distinción, regulando el segundo supuesto en el art. 7, y primero en su art. 49, en relación con o establecido en el art. 77 C. E. Es de resaltar que el apartado 3 de este art. 49 dispone que la Comisión de Peticiones podrá acordar sin más trámites el archivo de la petición.

Aun aceptando hipotéticamente la teoría de los recurrentes en el sentido de que la iniciativa ejercida lo es en virtud del art. 29 C. E., en relación con el art. 12.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, por lo antedicho resulta evidente que el Acuerdo del órgano parlamentario competente denegando la solicitud formulada, no podría en modo alguno vulnerar el precepto constitucional.

El art. 109 de la Constitución establece el derecho de las Cámaras y sus Comisiones a recabar, a través de su Presidencia, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas. Es, a nuestro juicio, de este precepto constitucional, y no del art. 29 como afirman los recurrentes, de donde dimana el art. 12 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, así como los concordantes de otros Reglamentos parlamentarios. Este criterio es además el adoptado por el Tribunal Supremo en el tercero de los fundamentos de derecho de su Sentencia de 9 de junio de 1987 (RJ 1987\4018).

Este último aspecto es primordial para analizar el presente caso, pues, efectivamente, el art. 109 del Texto constitucional permite a las Cámaras recabar información del Gobierno, pero adviértase que esta facultad corresponde a las Cámaras a través de su Presidente y no a los parlamentarios a título individual. Es por ello por lo que el art. 12 de nuestro Reglamento establece que «la solicitud se dirigirá, en todo caso, al Presidente de las Cortes y, admitida ésta, le dará traslado a la Administración requerida ...». Esto conlleva que, admitida la solicitud, ésta pierde su condición de iniciativa individual para convertirse en un requerimiento de la Cámara al Gobierno.

Es cierto que el citado art. 12 no atribuye a ningún órgano específico la admisión de la solicitud, pero la Mesa, órgano rector de las Cortes que actúa colegiadamente bajo la dirección y coordinación del Presidente, tiene atribuida la facultad de calificar con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentario, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos (art. 30.1.4). Entendemos que la Mesa en el ejercicio de esta función no debe actuar en todos los casos como mero órgano transmisor que se limita a examinar el cumplimiento de determinados requisitos formales, sino que en múltiples ocasiones habrá de analizar y valorar razones de legalidad, políticas y de oportunidad.

Resulta evidente que en el supuesto de solicitudes de documentación la Mesa, en el ejercicio de su función declarativa de la admisibilidad o no de los escritos presentados ha de valorar diversas circunstancias.

En los hechos recurridos, la Mesa adoptó su Acuerdo considerando que con independencia de las dificultades técnicas para la consecución de la información solicitada, la misma podría afectar a los intereses de los particulares, toda vez que dicha información contiene actuaciones mercantiles de carácter privado.

De todo lo anteriormente expuesto concluimos que la actuación de la Mesa de las Cortes denegando las solicitudes de documentación se produce en el marco de las facultades que reglamentariamente tiene atribuidas, y en base a criterios de legalidad y oportunidad.

Los recurrentes mencionan asimismo en su escrito de demanda la posible vulneración del art. 23.1 C. E., si bien de nuevo en dicho escrito no se fundamenta en qué consiste tal lesión constitucional, limitándose a manifestar que «ven frustrado su derecho a participar en los asuntos públicos para controlar la acción del Consejo de Gobierno Regional».

En nuestra opinión el acuerdo recurrido no podría en ningún caso adquirir el alcance que pretenden los recurrentes, ya que el derecho de solicitar información recogido en el art. 12 de nuestro Reglamento es de carácter accesorio dentro de las posibilidades de actuación del Diputado. Como mantiene el profesor Embid, el citado artículo, concordante con otros Reglamentos, al hablar del mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, «se está pensando en una labor de mera recopilación de información que, quizá, en su día podría dar lugar a una actuación parlamentaria de control o de información más sustancial: pregunta, interpelación, etc ...».

la solicitud de información tiene por tanto carácter accesorio que por otra parte, no impide, en modo alguno, el ejercicio de otras iniciativas de control de mayor trascendencia.

Considerando desde otra vertiente hemos de concluir que si afirmamos que la no admisión de una iniciativa parlamentaria, como la que es objeto del presente recurso, por el órgano que reglamentariamente

tiene atribuida tal facultad, según los argumentos en la alegación procedente, implica la violación del art. 23.1 de la C. E., habríamos de admitir que esta misma vulneración supondría, por citar un ejemplo, el acuerdo de no constituir una Comisión de Investigación adoptado por el órgano que reglamentariamente tiene conferida dicha potestad. Lo cual evidentemente carece de sentido en un sistema parlamentario, que si bien debe preservar y respetar la voluntad de las minorías, ésta no ha de prevalecer sobre los derechos de la mayoría.

El Auto de ese Tribunal de 15 de enero de 1986 (R. A. 734/85) en su fundamento jurídico 3.º dispone que: «En este sentido no se colige de qué manera han podido infringir los actos impugnados el derecho de participación que a los ciudadanos -y no a sus representantes- reconoce el invocado art. 23.1 C. E. Pero aunque hipotéticamente se aceptase la argumentación del recurrente, según la cual forma parte del contenido del derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes el reconocimiento de determinadas facultades de estos últimos en el ejercicio de sus funciones de representación, en ningún caso podría entenderse, por muy lejos que quisiera llevarse el argumento y sin invadir el ámbito reservado a la independencia de las Cámaras, que entre aquellas facultades se hallan las de presentar enmiendas individuales ...».

Del mismo modo entendemos que el hecho de que por la Mesa de la Cámara se deniegue razonablemente la admisión de una iniciativa de carácter accesorio de solicitud de información, no puede en absoluto vulnerar el derecho a participar en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 C. E.

9.

Por Providencia de 12 de julio se señaló para deliberación y votación el día 12 de septiembre de 1988.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1.

En el presente recurso de amparo, interpuesto por la vía procesal del art. 42 de la LOTC, se plantean, con carácter previo a la cuestión de fondo, tres problemas de orden formal, que respectivamente atañen a los siguientes extremos: 1.º identificación del acto recurrido; 2.º admisibilidad del recurso en relación con la doctrina del «acto parlamentario interna corporis

» y 3.º delimitación del contenido válido del recurso de amparo.

2.

La demanda se dirige contra el acto adoptado por la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha el día 23 de octubre de 1986 (no el 27, como por error se indica en la misma), por el cual se decidió no admitir a trámite cuatro solicitudes que los hoy demandantes, en su condición de Diputados, dirigieron al Presidente de dichas Cortes, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 12.2 de su Reglamento, a fin de que «sea pedida al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y entregada a los firmantes en la forma que proceda» documentación, relativa, en todos los casos, a la cuantía, empleo y destino de determinadas ayudas y subvenciones dispensadas, en el ámbito de la producción y de la comercialización agrarias, por la Administración de la Comunidad Autónoma.

No es, sin embargo, este primer Acuerdo de la Mesa el que debe considerarse causante de las supuestas vulneraciones de derechos que se denuncian por los demandantes, sino el posterior adoptado por el mismo órgano parlamentario el día 10 de diciembre de 1986, en virtud del cual se desestimó el recurso formulado por los actores al amparo de los arts. 12.4 y 30.4 del Reglamento y confirió firmeza a la decisión anterior con el fundamento de que la tramitación de las solicitudes «podría llevar a una posible obstrucción de la labor de la Administración» y de que la información reclamada «en algunos supuestos afectaría a la intimidad de las personas».

Es en esta posterior resolución de la Mesa y en la justificación dada en la misma donde procede situar el origen de la posible lesión de los derechos que se denuncia, pues así se desprende objetivamente de lo expuesto en la demanda y en las alegaciones, que se dirigen realmente, no a combatir el hecho en sí mismo de la inadmisión a trámite de las solicitudes -decisión que atribuye a la Mesa el art. 30.4 del Reglamento-, sino la insuficiencia o impropiedad de las razones aducidas para llegar a tal declaración.

3.

Según recuerda la Sentencia núm. 118/1988, de 20 de junio -R. A. 351/87 (RTC 1987\118)- la doctrina de la irrecurribilidad de los «actos parlamentarios internos» responde al propósito de respetar la autonomía de las Cámaras Legislativas en orden a su autoorganización y propio funcionamiento y tiene por objeto impedir que el recurso de amparo del art. 42 de la LOTC sea utilizada para pretender un control pleno de la conformidad de dichos actos internos a la Constitución y a la Ley -concepto este en el que se incluyen los Reglamentos de las Cámaras-, pero ello no significa que sean también irreversibles por esta jurisdicción constitucional cuando se les imputa haber ocasionado concreta vulneración de derechos fundamentales y libertades políticas reconocidos en el art. 14 y la Sección Primera del Capítulo 2 del Título I de la Constitución, que son

vinculantes para todos los poderes públicos de acuerdo con el art. 53.1 de la propia Constitución y, por tanto, también para los Parlamentos y Cámaras y, en consecuencia, protegibles a través del recurso de amparo, según disponen los arts. 53.2 y 161 b) de la Constitución y 41 de la LOTC.

Procede reiterar aquí dicha doctrina y en aplicación de ellas desestimar la causa de inadmisibilidad alegada por el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha, puesto que los demandantes denuncian que el acto parlamentario recurrido les ha lesionado derechos fundamentales susceptibles de amparo y tal pretensión, según lo expuesto, no es incluíble en el ámbito de irrecorribilidad que cubre el «acto parlamentario interna corporis

», calificación esta que, por otro lado, podría resultar de controvertida aplicación a la resolución recurrida en el supuesto de que no fuese innecesario entrar en tal cuestión.

4.

No todas las normas constitucionales que se invocan por los demandantes pueden ser objeto de garantía directa en este proceso, pues las reglas y principios contenidos en los arts. 9.3, 53.1, 103.1, 105 b) y 111.1 de la Constitución son inadecuadas para fundamentar una petición de amparo en cuanto que en ninguno de ellos se reconocen derechos fundamentales y libertades políticas de los incluidos como amparables en el art. 53.2 de la Constitución.

Debe, pues, depurarse la fundamentación jurídica de la demanda en el sentido de establecer que los únicos derechos susceptibles de amparo que en ella se invocan son los enunciados en los arts. 29.1 y 23.1 de la Constitución y, por tanto, limitar el análisis de la cuestión de fondo a la verificación de si el acto recurrido ha originado lesión de ambos o de alguno de los derechos fundamentales que dichos artículos garantizan.

5.

El art. 29.1 de la Constitución, al establecer que «todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determina la ley», reconoce un derecho uti cives del que disfrutan por igual todos los españoles, en su condición de tales, que les permite dirigir, con arreglo a la ley a que se remite la Constitución, peticiones a los poderes públicos, solicitando gracia o expresando súplicas o quejas, sin que en él se incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado.

Basta este somero esbozo de su contenido para comprender que **el derecho de petición del art. 29.1 de la Constitución no protege pretensiones que se deduzcan con base en reglas singulares ordenadoras de las funciones y facultades que correspondan a quienes ostenten el status específico de miembros de órganos colegiados.**

En el caso presente, los demandantes no han ejercitado un derecho de petición en su condición genérica de ciudadanos españoles, sino que han hecho uso, en su calidad de Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, de la facultad de recabar información que les confiere el art. 12.2 del Reglamento de dichas Cortes y es por ello evidente sin necesidad de mayor profundización, que el acto de la Mesa por el cual se deniega la admisión a trámite de sus solicitudes no guarda relación con el derecho consagrado en el art. 29.1 de la Constitución y, por tanto, que de ningún modo pudo vulnerarlo.

6.

Alegan los demandantes, en segundo término, el derecho reconocido en el art. 23.1 de la Constitución según el cual «los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal», sosteniendo haber sido vulnerado por el acto recurrido en cuanto que «los Diputados autonómicos, libremente elegidos, ven frustrado su derecho a participar en los asuntos públicos para controlar la acción del Consejo de Gobierno Regional, por la arbitraria e inconstitucional decisión de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha».

Es importante puntualizar, sin embargo, que **el derecho posiblemente afectado, de modo directo, por el acto impugnado no es el que citan los actores, sino el enunciado en el núm. 2 del mismo art. 23 de la Constitución, precepto que reconoce, asimismo, a todos los ciudadanos el «derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», pues este precepto garantiza, no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga -STC 32/1985, de 6 de marzo (RTC 1985\32)-, ya que en otro caso la norma constitucional perdería toda eficacia si, respetado el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico.**

Afirmado por los cuatro Diputados recurrentes que la resolución de la Mesa les ha privado del derecho a «recabar los datos, informes y documentos que obren en poder de la Administración Regional», que les confiere el art. 12.2 del Reglamento de las Cortes no ofrece duda que el derecho fundamental que puede

resultar afectado es el que garantiza dicho art. 23.2 de la Constitución puesto que la privación denunciada supondría, en su caso, impedir el ejercicio de una facultad que una norma con fuerza de ley en su sentido material -el Reglamento de las Cortes- les atribuye en su condición de titulares del cargo público de Diputados.

Estas observaciones sitúan el recurso de amparo en el campo conceptual que le corresponde, sin que conduzcan a descalificar, por erróneamente fundada, la motivación que le dan los demandantes, dado que, **no sólo este Tribunal debe atender los recursos de amparo siempre que, por encima de posibles equívocos en el señalamiento de las normas constitucionales, el derecho fundamental presuntamente violado se identifique con precisión sino también porque la norma contenida en el art. 23.1 resulta inseparable de la del art. 23.2 cuando se trata, como aquí ocurre, de una petición de amparo deducida por representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que ello comporta defender también el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos -SSTC 10/1983, de 21 de febrero (RTC 1983\10) y 32/1985, de 6 de marzo (RTC 1985\32)-.**

Esta conexión que se produce, en casos como el presente, entre las normas contenidas en los dos números del art. 23 de la Constitución permite reconocer, de manera clara, que el sentido y alcance de la queja deducida no es otro que el de reclamar amparo frente a lo que se estima ser impedimento ilegítimo en el ejercicio de una tarea de control político, ciertamente inherente al concepto mismo que encarna en nuestras asambleas electivas.

Lo anteriormente expuesto permite entrar ya en el examen de fondo de la pretensión de amparo para apreciar si, en los términos que se dejan fijados, resultó violado el derecho de los actores a ejercer, en plenitud y sin traba ilegítima, sus cargos representativos. Tal examen requiere un doble orden de consideraciones que abordaremos sucesivamente para determinar, en primer lugar, si la facultad de recabar información que a los Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha atribuye el art. 12.2 de su Reglamento es o no integrable en el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 de la Constitución y, en segundo lugar, cuál es el alcance y sentido que procede asignar a la intervención que sobre el ejercicio de aquella facultad, confiere el mismo Reglamento a los órganos de la Cámara.

7.

El derecho fundamental del art. 23.2 de la Constitución, a cuyo contenido esencial nos hemos anteriormente referido, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva según se deja dicho, de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, éstos quedan integrados en el status propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales -y en último extremo ante este Tribunal- el ius in officium que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo, con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC.

El art. 12.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, ya antes parcialmente transcrito, dispone que «Para el mejor cumplimiento de sus funciones, los Diputados podrán recabar los datos, informes y documentos que obren en poder de la Administración Regional», añadiéndose en el párrafo siguiente del mismo precepto que «la solicitud se dirigirá, en todo caso, al Presidente de las Cortes y, admitida ésta, le dará traslado a la Administración requerida para que facilite la documentación solicitada en el plazo de treinta días o manifieste en el mismo las razones fundadas en Derecho que lo impidan». Importa también citar lo prevenido en el núm. 4.º de este art. 12, de conformidad con el cual «En el supuesto de que los Diputados no estén de acuerdo con las decisiones tomadas por la Mesa, podrán recurrir ante la misma, de acuerdo con el procedimiento establecido en el art. 30.2 del presente Reglamento», debiendo asimismo reseñarse que la función de la Mesa prevista en el punto 4 del art. 30.1 -«calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos»- fue la actuada mediante los Acuerdos de 23 de octubre y 10 de diciembre de 1986, dictado, este último, en resolución del recurso que los actores interpusieron, según la norma antes citada, contra el inicial rechazo de sus escritos.

Las normas que se dejan transcritas son las decisivas para responder a la cuestión de si, en su virtud y a partir de la regla enunciada en el art. 12.2, el Reglamento, reconoce en favor de los Diputados regionales un derecho, que ligado a su función, merezca, en rigor, tal nombre, esto es, un específico título para el desempeño de su cargo representativo cuya actualización depende sólo, en principio, de la voluntad del Diputado, por más que tal derecho se ejercite, obviamente, en el seno de la Cámara y con el designio final, que es propio de todos los actos parlamentarios de control, individuales o de grupo, de dar ocasión a las

Cortes para ejercer sus atribuciones propias.

La solución que abonan las citadas normas del Reglamento merece, sin duda, ser afirmativa en el sentido de que lo reconocido en favor de todos y cada uno de los Diputados en su art. 12.2 forma parte del elenco de derechos de los miembros de las Cortes de Castilla-La Mancha, previstos en el art. 11 del mismo Reglamento, cuyo apartado b) cita, como tales derechos, entre otros, el de «ejercer las facultades y desempeñar las funciones que este Reglamento atribuye». Nos encontramos, por ello, ante una función parlamentaria de posible ejercicio individual cuyo sentido propio, como tal derecho funcional, se encuentra en el reconocimiento por el Reglamento, de nuevo en favor de todos y cada uno de los Diputados, de facultades de control (interpelaciones y preguntas; arts. 181 y 185, respectivamente) respecto de las cuales el derecho de recabar información que crea el art. 12.2 tiene un alcance claramente instrumental.

Lo que intentaron sin éxito los actores fue ejercer una facultad parlamentaria individual y no formular una propuesta a la Cámara para que ésta resolviera -asumiendo o no la iniciativa- sobre la oportunidad de recabar cierta información al Consejo de Gobierno, conclusión que se impone si consideramos las normas antes transcritas, pues sólo así entendida la facultad atribuida por el art. 12.2, adquiere sentido, tanto el que la petición de información se ha de trasladar al Gobierno sin más trámite que el de su «admisión» por la Mesa (art. 30.4) -esto es, por un órgano que no está llamado a expresar la voluntad política de la Cámara-, como que la eventual inadmisión del escrito sea susceptible del recurso contemplado en los arts. 12.4 y 30.4, apartado segundo, del Reglamento.

A diferencia de lo que dispone nuestro Derecho respecto de la participación de los parlamentarios en el ejercicio de otras atribuciones de las Cámaras (como la de iniciar el procedimiento legislativo: Auto 659/1987, de 27 de mayo), la facultad que aquí consideramos no se realiza mediante meros actos de propuesta a través de los que un parlamentario, o un grupo de ellos, insta a la Cámara para que haga suya una determinada iniciativa, pues no es el órgano parlamentario el que recaba la información, sino alguno o algunos de sus miembros, a título individual, por más que tal decisión, en sí perfecta, quede condicionada a su «admisión» por la Mesa y a su tramitación ad extra a través del Presidente de la Cámara.

Por otro lado, la atribución al órgano parlamentario, como tal colegio, de la potestad de «controlar la acción ejecutiva del Consejo de Gobierno» [art. 9.2 b)] del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha no empaña ni el sentido institucional ni la eficacia de la facultad singular que el art. 12.2 del Reglamento de las Cortes confiere a los parlamentarios para dar ocasión al control mismo a través de una exigencia de información al órgano ejecutivo, puesto que las atribuciones del órgano representativo se pueden actuar, sin quebra lógica alguna, por sus miembros individuales o por los grupos o fracciones que éstos formen, cuando tales atribuciones no hayan de expresarse mediante una decisión imputable al órgano mismo y hasta es preciso decir que semejante posibilidad -o su respeto, al menos, cuando exista- deviene un imperativo constitucional en el marco de la democracia pluralista que la Constitución consagra en su art. 1.1.

En razón a todo ello, debemos aquí dejar establecido que, en principio, el art. 12.2 del Reglamento citado crea a favor de los parlamentarios castellano-manchegos un derecho individual a recabar, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, información a la Administración Regional el cual por venir integrado en el status propio del cargo de Diputado, se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 de la Constitución.

Sentado esto, se hace preciso examinar, según dejamos anteriormente adelantado, cuál es el alcance y sentido de la intervención que en el ejercicio de ese derecho singular de los parlamentarios atribuye el Reglamento a la Mesa y al Presidente de las Cortes.

8.

Es claro, a partir de lo dicho, que la expresada facultad de los parlamentarios no puede quedar sujeta, en el seno de la Cámara, a un control de oportunidad sobre la conveniencia o inconveniencia de hacer llegar a la Administración de la Comunidad Autónoma la solicitud de información que aquéllos formulen.

Esta interpretación queda descartada por el terminante tenor potestativo del art. 12.2 («Los Diputados podrán recabar»), por la evidencia de que la norma ha querido poner en relación directa a los parlamentarios con la Administración Autonómica y por el sentido de la expresión «inadmisión» utilizada en los arts. 12.2 y 30.4 del Reglamento para referirse a la intervención de la Mesa, pues es indiscutible que esta intervención quedaría desfigurada si el trámite de admisión, contrariando el significado común que a este término se atribuye en nuestro Derecho, se pudiera emplear para hacer prevalecer libremente el criterio de la Mesa en orden a la oportunidad de la petición.

Ni el control de admisión de la Mesa puede dar lugar a trasladar en favor de este órgano la facultad que el Reglamento concede a los parlamentarios, ni, en otro orden de cosas, cabe dar más alcance a la mediación del Presidente de las Cortes en la tramitación de la solicitud de información que el que corresponde a su condición de representante ad extra de la Cámara (art. 33.1), sin que dicha mediación entrañe reconocimiento alguno de potestad en orden a la apreciación de la viabilidad material de los escritos que para su traslado al Consejo de Gobierno se le dirigen (párrafo segundo del art. 12.2).

Debe, por ello, considerarse que el ámbito propio del control por parte de la Mesa para «declarar la admisibilidad o inadmisibilidad» (art. 30.4) de escritos como los que aquí se dedujeron es el examen de la viabilidad formal de esas peticiones de información, que habrán de ser admitidas y trasladadas al Consejo de Gobierno cuando no se aprecien carencias o deficiencias relevantes en su presentación o en su redacción. Podría, acaso, estimarse que tampoco es contrario a la finalidad de ese control que la Mesa rechace escritos en los que se planteen cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara, pero no corresponde aquí concebir hipótesis en las que la Mesa pudiera, tal vez, decidir la inadmisión de una petición de información por causas ajenas a las de su estricta regularidad formal, sino tan sólo señalar que en la decisión sobre la admisión de dicha clase de peticiones no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio de un derecho del parlamentario que las formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 de la Constitución).

Llegamos así al final de la cuestión, en el que procede determinar si el acto recurrido, atendiendo a su motivación, ha o no vulnerado el referido derecho.

9.

La resolución de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 10 de diciembre, que, rechazando el recurso de los actores, decidió la inadmisión definitiva de sus solicitudes de información, se fundamenta en la consideración de que «su admisión podría llevar a una posible obstrucción de la labor de la Administración y en algunos supuestos afectaría a la intimidad de las personas». Cumplió, por tanto, la Mesa con la exigencia de motivación que impone el apartado segundo del art. 30.4 del Reglamento, pero es obvio que tal satisfacción formal no basta, por todo lo que se deja dicho, para concluir que la decisión de inadmisión es conforme al derecho fundamental invocado por los demandantes, puesto que este derecho exige también que la motivación no entrañe el desconocimiento de la facultad que corresponde a los Diputados para dirigirse a la Administración en requerimiento de información, ni se manifieste desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio.

Ninguna de las dos razones que integran la motivación del Acuerdo recurrido cumple dichas exigencias.

Es evidente que la primera de ellas partió de un entendimiento erróneo del carácter de la facultad ejercida por los actores así como del alcance del control que corresponde a la Mesa sobre la admisibilidad de los escritos presentados en uso de la misma, pues al denegar su tramitación en base a los posibles efectos perturbadores que ésta podría causar a «la labor de la Administración», lo que en realidad está realizando es un juicio de oportunidad en el que sobrepone su estimación política a la de los peticionarios, que le conduce, más allá de su potestad de verificación formal, a disponer del derecho de los Diputados, asumiéndolo como propio con absoluto desconocimiento de su naturaleza de facultad individual de los mismos, inherente al status del cargo público que ostentan y, por ello, protegido por el art. 23.2 de la Constitución.

La misma consideración de insuficiente o infundada merece el argumento de que la información reclamada «en algunos supuestos afectaría a la intimidad de las personas», el cual es en todo punto inadecuado para impedir el ejercicio del derecho constitucional de los actores, ya que el mero riesgo, anunciado sin concreción alguna por la Mesa, no puede fundamentar la inadmisión en cuanto que no corresponde a la misma, en ese trámite, la tarea, materialmente jurisdiccional, de ponderar los eventuales derechos de terceros y el ejercitado por los demandantes para terminar negando el de éstos en atención a supuestos atentados futuros a los de aquéllos. Es cierto que ningún poder público puede, al actuar sus atribuciones lesionar derechos constitucionales, pero en el caso presente es obvio que tal lesión no ha habría seguido de la mera tramitación de las solicitudes y bastaba con haberlo así advertido para reconocer la viabilidad de los escritos presentados y ello con independencia del deber que tiene la Administración, cuando recibe los requerimientos parlamentarios de información, de respetar las reglas que puedan tutelar, en cada caso, los derechos constitucionales de terceros, en la medida en que resulten comprometidos en el asunto de que se trate.

Como conclusión a todo lo expuesto debemos añadir que las solicitudes de información de los recurrentes versaron, en todos los casos, sobre asuntos que, por afectar a un aspecto de la gestión de la Administración autonómica, pueden reclamar la atención de los Diputados «para el mejor cumplimiento de sus funciones» (art. 12.2 del Reglamento) y ello debió bastar para que la Mesa, al no apreciar defecto formal en los escritos presentados diera curso a los mismos y al no haberlo así acordado, desconoció el derecho de aquéllos a ejercer, sin traba ilegítima, las funciones que el Reglamento de la Cámara les atribuye y, en su consecuencia, lesionó el derecho fundamental que a los mismos reconoce el art. 23.2 de la Constitución.

FALLO

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

Ha decidido:

Otorgar el amparo solicitado y en consecuencia:

1.º Anular el Acuerdo adoptado por la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha el 23 de octubre de 1986, denegando el trámite a las solicitudes dirigidas por los demandantes de amparo al Presidente de las Cortes.

2.º Reconocer el derecho fundamental a éstos a que sus solicitudes de información sean objeto de la tramitación reglamentariamente establecida.

3.º Restablecer a los mismos en la plenitud de su derecho mediante la declaración de que procede que se lleve a efecto dicha tramitación por los referidos órganos parlamentarios.

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

Dada en Madrid a veinte de septiembre de mil novecientos ochenta y ocho.-Francisco Tomás y Valiente.-Francisco Rubio Llorente.-Antonio Truyol Serra.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Firmados y rubricados.

**Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 119/1995 de 17 julio**[RTC\1995\119](#)

DERECHO FUNDAMENTAL A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PUBLICOS: Contenido: derecho que encarna la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político, consagrados en el art. 1 de la CE: exclusión de otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales de su reconocimiento legislativo; Exclusión: participación en la actuación administrativa: no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular cuanto uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan: participación de carácter funcional o procedimental, que garantiza tanto la corrección del procedimiento cuanto los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos: manifestación de la forma de democracia participativa.

URBANISMO: Planeamiento: procedimiento: información pública: naturaleza participación no incardinable en el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 de la CE): se trata de un llamamiento de las personas o colectivos interesados al objeto de que puedan intervenir en el procedimiento de adopción de acuerdos; Jurisdicción y Proceso Contencioso-Administrativo: omisión del trámite de información pública previo a la aprobación provisional de Plan Especial al que se habían introducido modificaciones sustanciales tras la aprobación inicial: vulneración inexistente del art. 23.1 de la CE.

Jurisdicción: Constitucional

Recurso de Amparo núm. 773/1993

Ponente: Don tomás s. vives antón

Recurso de amparo contra Sentencia de 15 diciembre 1992 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Séptima) que estimó el recurso de apelación interpuesto contra la dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña, de 30 julio 1990, y contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Barcelona, de 12 septiembre 1989, que ratificó la aprobación provisional acordada por la Comisión de Gobierno del denominado «Plan Especial de desarrollo de un Parque Urbano en el sector Piscinas y Deportes de Barcelona», así como contra la desestimación tácita del recurso de reposición interpuesto contra dicho acuerdo: los recurrentes en amparo alegan la vulneración del art. 23.1 de la Constitución al haberse acordado la aprobación provisional del Plan, en el que se habían introducido modificaciones sustanciales, sin acordarse nuevo trámite de información pública. Vulneración del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos: inexistencia: denegación del amparo.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don José Gabaldón López, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 773/1993, promovido por don Joan A. M., doña Montserrat A.V., don Daniel B.P. don Rafael C.F., doña Montserrat C.P., doña Luisa D.H., don Luis D.V., doña M.^a Rosario F.B., don Albert F.S., doña Gregoria G.O. don Sixte G.P., don Josep M.^a G.R., don A. G.M., don Francisco J. G.R., don Xavier G.M., don Josep M.^a L.J. don Antonio M.M., doña Amelia M.C., don José Luis M.L., don Ramón P.L., doña Elvira P.G., don Sebastiá R.R., don Angel S.G., don Rafael S.B., don Eudald V.F. y don Jesús V.P., todos ellos representados por el Procurador de los Tribunales don Emilio Alvarez Zancada y asistidos por el Letrado don Francisco J. G.R., contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 15 de diciembre de 1992, que estimó el recurso de apelación interpuesto contra la

dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 30 de julio de 1990, y contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Barcelona, de 12 de septiembre de 1989, que ratificó la aprobación provisional acordada por la Comisión de Gobierno del 12 de julio anterior del denominado «Plan Especial de desarrollo de un Parque Urbano en el Sector Piscinas y Deportes de Barcelona», así como contra la desestimación tácita del recurso de reposición interpuesto contra dicho acuerdo. Han sido parte el Excmo. Ayuntamiento de Barcelona, representado por el Procurador don Juan Ignacio Avila del Hierro, y la mercantil «Sotaverd, SA», representada por el Procurador don Luis Suárez Migoyo y asistida por el Letrado don Alfonso Suárez Migoyo. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Excmo. señor Magistrado don Tomás S. Vives Antón, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 16 de marzo de 1993, don Emilio Alvarez Zancada, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Joan A. M. y veinticinco personas más, interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 15 de diciembre de 1992 (RJ 1992\10035), que estimó el recurso de apelación presentado contra la dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 30 de julio de 1990. Dicha resolución había estimado la impugnación, tramitada por el cauce de la Ley 62/1978 (RCL 1979\21 y ApNDL 8341), del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Barcelona, de 12 de septiembre de 1989, que ratificó la aprobación provisional, acordada por la Comisión de Gobierno del 12 de julio anterior del denominado «Plan Especial de desarrollo de un Parque Urbano en el Sector Piscinas y Deportes de Barcelona». Se alega vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE [RCL 1978\2836 y ApNDL 2875]).

2. Los hechos que están en la base de la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El 22 de julio de 1988 el Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona acordó la aprobación inicial del «Plan Especial de desarrollo de un Parque Urbano en el Sector Piscinas y Deportes de Barcelona», así como someter el mismo a información pública por plazo de dos meses. Durante dicho plazo formularon sus alegaciones diversas entidades asociaciones y particulares, entre los que se encontraban los recurrentes en amparo. Una vez transcurrido el plazo para la información pública, el promotor único del plan («Sotaverd, SA») presentó un texto introduciendo modificaciones en el plan inicial solicitando del Ayuntamiento su aprobación provisional. Sin abrir nuevo trámite de información pública, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento aprobó provisionalmente el plan el 12 de julio de 1989, siendo ratificado por el Consejo Plenario el 12 de septiembre siguiente.

b) Frente a dicho acuerdo, y tras la interposición de un recurso de reposición que fue desestimado por silencio administrativo, los ahora demandantes de amparo interpusieron recurso jurisdiccional por el cauce de la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona. Dicho recurso fue íntegramente estimado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que señaló la adecuación del cauce procesal elegido por entender que el trámite de información pública en la elaboración del planeamiento y en la introducción de modificaciones sustanciales previsto en la normativa urbanística, constituye una concreción legal del derecho fundamental que garantiza el artículo 23.1 CE. En cuanto al fondo del asunto, entendió la Sala que las modificaciones introducidas tras la información pública eran de carácter sustancial, por lo que al no someterse a un nuevo plazo de información se violó el mencionado derecho.

c) Contra esta sentencia interpusieron recurso de apelación tanto el Ayuntamiento de Barcelona como la Sociedad «Sotaverd, SA», recursos que fueron estimados por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que procedió a revocar la sentencia de instancia. Entendió básicamente la Sección que, aun admitiendo a efectos meramente hipotéticos y dialécticos la interpretación extensiva que la sentencia recurrida hace del derecho fundamental proclamado en el artículo 23.1 CE, no resulta posible declarar vulnerado tal derecho sin un previo enjuiciamiento de la legalidad ordinaria, y más en concreto, sin la determinación del carácter sustancial o no de las modificaciones introducidas, lo que no puede hacerse por el proceso especial y sumario de la Ley 62/1978.

3. Consideran los recurrentes que tanto los actos municipales como la posterior sentencia del Tribunal Supremo han vulnerado su derecho a la participación en los asuntos públicos, protegido por el artículo 23.1 CE, en relación con el mandato constitucional a los poderes públicos de facilitar dicha participación ciudadana (artículo 9.2 CE). Se insiste en la demanda de amparo en que la resolución judicial no vulneró el artículo 24.1 CE, puesto que razonó suficientemente la causa de desestimación del recurso, pero sí el artículo 23.1 de la misma Norma fundamental en cuanto, apartándose de la doctrina del Tribunal Constitucional, revocó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que había estimado la demanda. Aunque comparten la afirmación del Tribunal Supremo de que el cauce de la Ley 62/1978 no es adecuado para valorar problemas de legalidad ordinaria, recuerdan los recurrentes que es doctrina de este

Tribunal que los derechos fundamentales de configuración legal pueden verse comprometidos por una incorrecta o irrazonable interpretación de la legalidad que los configura, por lo que no es posible renunciar a la revisión de tales interpretaciones pues, de otro modo, los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria (SSTC 24/1990 [RTC 1990\24], 25/1990 [RTC 1990\25], 26/1990 [RTC 1990\26] y 80/1990 [RTC 1990\80]). En el presente caso los artículos 4.2 de la Ley del Suelo y 130 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RCL 1978\1965 y ApNDL 13921) configuran mediante la información pública el derecho fundamental protegido por el artículo 23.1, en relación con el artículo 9.2, ambos de la Constitución; tales preceptos no especifican los supuestos en los que las modificaciones deben considerarse de naturaleza sustancial, limitándose a establecer el carácter preceptivo de la información pública en el caso de que tengan dicha naturaleza. El alcance de las modificaciones no es sino una cuestión fáctica de necesaria determinación por el Tribunal para integrar el concepto jurídico indeterminado «sustanciales»; su examen no es un examen de la legalidad ordinaria sino la simple comprobación de elementos fácticos. Esta sería, por otra parte, la doctrina sostenida por el propio Tribunal Supremo en otras resoluciones, algunas de las cuales se mencionan en la demanda de amparo. La solución contraria conduce a la posibilidad de hurtar de facto

la información pública, sin posible reacción desde el ámbito de protección del artículo 53.1 CE. Por otra parte, no cabe duda que el derecho de participación ciudadana en la elaboración y aprobación del planteamiento urbanístico se contiene -como una concreción legal del mismo- en el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1 CE en relación con el mandato de promoción del artículo 9.2 del mismo Texto constitucional; así se desprendería de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo y así lo sostiene la generalidad de la doctrina científica.

Concluyen los recurrentes señalando que la estimación del recurso de amparo no debe llevar a devolver las actuaciones a la Sala Tercera del Tribunal Supremo sino que el asunto puede ser resuelto definitivamente por el propio Tribunal Constitucional restableciendo a los recurrentes en la integridad de su derecho fundamental vulnerado (STC 47/1990 [RTC 1990\47]).

4. Mediante providencia de 2 de noviembre de 1993 la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y solicitar a la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones del recurso de apelación núm. 10211/1990, y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña la remisión en el mismo plazo las actuaciones correspondientes al recurso núm. 2045/1989 y que procediera a emplazar a quienes hubieran sido partes en el procedimiento, todo ello condicionado a que por el Procurador señor Alvarez Zancada se presentasen los poderes acreditativos de su representación.

5. El 13 de noviembre de 1993 se aportó por el Procurador don Emilio Alvarez Zancada la escritura original del poder general para pleitos otorgado a su favor por los recurrentes.

6. El 15 de diciembre de 1993 se registró el exhorto del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña mediante el que se acredita que se han realizado los emplazamientos oportunos. Ese mismo día entró en este Tribunal el escrito de personación y alegaciones de «Sotaverd, SA», representada por el Procurador de los Tribunales don Luis Suarez Migoyo. Al día siguiente se personó el Excmo. Ayuntamiento de Barcelona, representado por el Procurador don Juan Ignacio Avila del Hierro.

7. Una vez recibidas las actuaciones, mediante providencia de 27 de octubre de 1994 la Sección Tercera acordó tener por personados al Ayuntamiento de Barcelona y a la mercantil «Sotaverd, SA» y dar traslado de las actuaciones por el plazo común de veinte días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, al objeto de que presentaran las alegaciones que estimasen pertinentes.

8. Los recurrentes en amparo, en escrito registrado el 12 de noviembre siguiente, dieron por reproducidas las alegaciones que formularon en la demanda de amparo.

9. El día 28 siguiente, se registró en el Juzgado de Guardia de Madrid el escrito de alegaciones de «Sotaverd, SA». Con carácter previo al examen de la cuestión de fondo, se afirma en dicho escrito que los recurrentes en amparo confunden la función que corresponde al Tribunal Constitucional al pretender que actúe como una tercera instancia que revise los hechos y los pronunciamientos del Tribunal Supremo, y que la sentencia impugnada no puede haber vulnerado en modo alguno el artículo 23.1 CE, por lo que no se cumple el requisito previsto en el artículo 44.1 b) LOTC (RCL 1979\2383 y ApNDL 13575). Entrando ya en el fondo del asunto, se sostiene que la configuración legal del artículo 23 CE se limita, en el presente asunto, a la Ley del Suelo, que exige que todo procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de urbanismo se ejecute con observancia del trámite de información pública que se abre tras la aprobación inicial. Pues bien, dicho trámite se cumplió, quedando únicamente la duda de si, a tenor de lo dispuesto en el Reglamento de Planeamiento debió abrirse un segundo trámite; ahora bien, esta cuestión corresponde al ámbito de la legalidad ordinaria por lo que no podía ser examinada en el proceso especial de la Ley 62/1978, y tampoco puede serlo en el presente recurso de amparo. Por otra parte, resulta más que cuestionable la interpretación del artículo 23.1 CE que realizan los recurrentes y que admitió en su día el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña pues no parece conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 51/1984 [RTC

1984\51] y 61/1985 [RTC 1985\61]). El citado precepto se refiere a las elecciones, referendums, plebiscitos y consultas populares, pero no puede hacerse extensivo a la información pública de los planes, que se encuadraría en el artículo 105 CE pero no en el artículo 23 de la misma Norma fundamental. Por último, y con carácter subsidiario, se analizan por extenso las modificaciones introducidas en el Plan urbanístico al objeto de demostrar que no se trataba de modificaciones sustanciales y que, por ello, no era necesario un nuevo trámite de información pública. Por tales razones se solicita la desestimación del recurso de amparo.

10. El escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Barcelona ingresó en este Tribunal el día 19 de noviembre de 1994. En él se sostiene, en primer lugar, que en el momento de producirse los hechos que están en la base de este amparo, estaba vigente la Ley urbanística de 1976 que exigía únicamente un trámite de información pública tras la aprobación inicial del Plan, no disponiendo nada acerca de la obligación municipal de repetición del referido trámite en el caso de que las modificaciones introducidas en el proyecto con ocasión de la aprobación provisional fueran de determinada trascendencia. Esta exigencia se contenía exclusivamente en una norma infralegal, el Reglamento de Planeamiento Urbanístico, que por otra parte y en ese concreto extremo, carece cobertura expresa en una Ley formal. Además, el supuesto que nos ocupa no es encuadrable en el artículo 23.1 CE, pues la simple participación administrativa en asuntos públicos concretos no forma parte del contenido constitucionalmente declarado del referido precepto. Así se desprende de forma clara de la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual el artículo 23.1 CE incluye derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático y más en concreto los derechos de sufragio activo y pasivo (STC 71/1989 [RTC 1989\71]), aspectos indisociables de una misma institución (SSTC 24/1990 y 25/1990). De forma explícita la STC 63/1987 (RTC 1987\63) ha establecido que el derecho de participación activa se refiere a las consultas populares previstas en la propia Constitución. El artículo 23.1 CE no comprende, en consecuencia, cualquier participación en cualesquiera asuntos públicos (STC 51/1984). Por ello, las distintas participaciones que las Leyes pueden prever serán de muy distinta naturaleza según se muevan dentro del ámbito del derecho del artículo 23.1 o en el plano de organización de una participación no política, en el que la Ley actúa su capacidad de configuración social en el marco y desarrollo de la Constitución, es decir, fuera del espacio delimitado por el contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental. Por ello, de la reserva a la Ley de la configuración del contenido del derecho fundamental no puede derivarse en modo alguno que cualquier Ley que regule cualquier participación (aunque no sea la referida por el artículo 23 CE) desarrolle el contenido del derecho proclamado en este precepto. En el presente caso, estamos ante una participación de índole administrativa, prevista en el artículo 105 a) y c) de la Constitución, que queda fuera del derecho fundamental de participación política; cualquier otra conclusión conduciría a una desmesurada extensión del referido derecho fundamental.

Afirma, por último, el Letrado del Ayuntamiento de Barcelona que, aun en la hipótesis de la comprensión del supuesto debatido en el contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental que se invoca, ni al acto administrativo inicialmente recurrido ni a la sentencia del Tribunal Supremo que puso fin a la vía contencioso-administrativa pueden imputarse lesión alguna de dicho derecho que pueda ser apreciada a través del cauce de la Ley 62/1978. Es cierto que según la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, una aplicación incorrecta o errónea de la legalidad ordinaria puede traducirse en una lesión de un derecho fundamental apreciable a través del citado procedimiento especial de tutela de los derechos fundamentales, pero para que ello sea así, la legalidad ordinaria ha de ser la que, en ejercicio de la reserva de Ley correspondiente, desarrolle el contenido del derecho, y no cualquier otra Ley (STC 24/1990); por ello, la interpretación de la regulación urbanística se agota siempre en una cuestión de legalidad ordinaria, competencia en exclusiva de los Jueces y Tribunales ordinarios, pues de la interpretación o aplicación irrazonable de dicha regulación nunca podrá hacerse derivar una lesión del derecho fundamental establecido en el artículo 23.1 CE. A mayor abundamiento, no es posible apreciar en este caso una aplicación de la legalidad irrazonable y contraria a la Constitución, pues se ha celebrado el único trámite de información pública que preveía la legislación entonces vigente. No puede desconocerse que al ser el Municipio una instancia representativa, en la que los órganos de gobierno son directamente elegidos por los ciudadanos, es la intervención de tales órganos la que cumple desde el punto de vista constitucional la participación de éstos. Los actos administrativos impugnados son expresión de dicha participación y colman en una democracia representativa el contenido del derecho fundamental aquí implicado. Por ello, la pretensión de los recurrentes significa la debilitación, cuando no el cuestionamiento, del sistema de gobierno representativo.

Concluye el escrito de alegaciones con la afirmación de que, en todo caso, el Ayuntamiento, al aprobar el acuerdo impugnado, se limitó a cumplir lo dispuesto en el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento con una interpretación de la legalidad razonable; la demostración de lo contrario requeriría el examen de una cuestión técnica muy concreta y compleja de estricta legalidad infraconstitucional, análisis que desborda el juicio de legalidad que cabe hacer cuando se da la implicación de un derecho fundamental de configuración legal. En todo caso, los demandantes no intentan razonar en ningún momento por qué la aplicación de la legalidad realizada por el Ayuntamiento resulta irrazonable. Procede, en consecuencia, la desestimación de

la demanda de amparo.

11. El Ministerio Público formuló sus alegaciones el 1 de diciembre. Comienza su escrito poniendo de relieve la necesidad de fijar cuál es la resolución realmente recurrida y señalando que, aunque en la demanda de amparo se impugnan tanto la sentencia del Tribunal Supremo como los actos administrativos -por lo que el recurso de amparo se basaría en el artículo 43 LOTC-, en realidad únicamente se impugna la resolución judicial y ello porque la supuesta vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos atribuida a los actos administrativos fue subsanada por la concesión del amparo judicial en la primera instancia y porque las supuestas violaciones del derecho invocado tienen causas diferentes en las resoluciones administrativas -que se basaron en que las modificaciones no fueron sustanciales-, y en la sentencia -que se basó exclusivamente en la imposibilidad de utilizar el cauce procesal seguido para emitir un juicio de legalidad ordinaria-.

Una vez delimitado el objeto del recurso, examina el Fiscal si se ha producido alguna vulneración de derechos fundamentales. Comparte la afirmación de los recurrentes de que el derecho en juego no es el del artículo 24.1 CE sino el del artículo 23.1 de la misma Norma fundamental. Es éste un derecho de configuración legal cuyo contenido no es que todos los ciudadanos participen directamente de todos los asuntos públicos, sino que requiere una especial legitimación que la Ley puede organizar (STC 51/1984). Partiendo de esta consideración, es preciso recordar que la STC 24/1990 ha declarado que el Tribunal Constitucional debe revisar, si a ello es instado en la vía de amparo, si la interpretación de la legalidad configuradora de los derechos fundamentales se ha llevado a cabo secundum constitutionem

y en particular si, dados los hechos apreciados por el órgano judicial, la aplicación de la legalidad ha podido afectar a la integridad del derecho fundamental comprometido (STC 79/1989 [RTC 1989\79]), pues de no ser así los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria y excluidos del control a través del amparo constitucional. En el presente caso, debe afirmarse el carácter de derecho de configuración legal, recogido en el artículo 114 de la Ley del Suelo (Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio [RCL 1992\1468]), así como en los artículos 128 a 130 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, exigiéndose la información pública cuando se han introducido modificaciones sustanciales en el Plan urbanístico inicialmente aprobado. Desde esta perspectiva, no puede aceptarse la afirmación del Tribunal Supremo de que la determinación de la sustancialidad o no de los cambios constituye un juicio de mera legalidad, no realizable a través del procedimiento de la Ley 62/1978. La garantía de un derecho de configuración legal exige analizar en el mismo proceso de protección de los derechos fundamentales si se cumplen los requisitos legales para su ejercicio. Por todo ello, entiende el Ministerio Fiscal que la sentencia recurrida ha vulnerado el derecho a la participación directa al realizar una interpretación que no es la más favorable al mencionado derecho.

En cuanto al alcance del amparo, no comparte el Fiscal la solicitud de los recurrentes de que se anule la sentencia del Tribunal Supremo sin retrotraer las actuaciones. De un lado, la vulneración derivada de dicha sentencia es realmente autónoma de la que hubieran podido producir los actos administrativos. De otro, el Tribunal Supremo no ha examinado si los cambios introducidos en el Plan eran efectivamente sustanciales, siendo así que tal examen es decisivo y le corresponde hacerlo como Tribunal de apelación. Propone, en consecuencia, el Fiscal que se dicte sentencia estimatoria del presente recurso de amparo, se deje sin efecto la sentencia recurrida y se retrotraiga el procedimiento al momento inmediatamente anterior para que por la Sala Tercera del Tribunal Supremo se dicte nueva sentencia en la que, apreciando la concurrencia o no del requisito de «sustancialidad» de las modificaciones introducidas en el Plan, confirme la sentencia de instancia o declare que no se dan los requisitos legales para el ejercicio del derecho fundamental de participación directa en los asuntos públicos establecido en el artículo 23.1 CE.

12. Por providencia de fecha 13 de julio de 1995, se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1.

Cuestión central en el presente recurso de amparo es la consistente en determinar si la omisión por parte del Ayuntamiento de Barcelona de la apertura de un segundo trámite de información pública antes de la aprobación provisional de un Plan Especial (obligación prevista en el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana para el supuesto de que se hayan introducido modificaciones que signifiquen un cambio sustancial en los criterios y soluciones del Plan inicialmente aprobado) puede traducirse no sólo en una infracción de la legalidad controlable por los Tribunales ordinarios sino también -como afirman los recurrentes- en una violación del derecho de participación directa en los asuntos públicos que garantiza el artículo 23.1 CE. De concluirse, tal y como sostienen las otras partes personadas en este proceso, que dicha infracción nunca puede suponer una violación del mencionado derecho fundamental, habría que coincidir con el Tribunal Supremo en la

inadecuación de la vía procesal elegida por los recurrentes (la de la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona) y, en consecuencia, desestimar la presente demanda.

2.

Así centrados los términos del debate, hay que empezar por recordar que, según el artículo 23.1 CE, «los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». La expresión «asuntos públicos» resulta aparentemente vaga y, a primera vista, podría llevar a una interpretación extensiva del ámbito tutelado por el derecho que incluyera cualquier participación en asuntos cuyo interés trascienda el ámbito de lo privado. Esta interpretación literalista de la expresión no es, desde luego, la única posible, y no parece tampoco la más adecuada cuando se examina el precepto en su conjunto y se conecta con otras normas constitucionales.

El artículo 23.1 CE garantiza un derecho de participación que puede ejercerse de dos formas distintas, bien directamente, bien por medio de representantes. En relación con esta última posibilidad, la Constitución concreta que se trata de representantes elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, lo que apunta, sin ningún género de dudas, a la representación política, con exclusión de otras posibles representaciones de carácter corporativo, profesional, etc. Así lo viene entendiendo de forma constante y uniforme este Tribunal que, al realizar una interpretación conjunta de los dos apartados del artículo 23 CE -y dejando ahora al margen el derecho de acceso a las funciones públicas-, ha afirmado que en ellos se recogen «dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político consagrados en el artículo 1 de la Constitución» (STC 71/1989, fundamento jurídico 3.º): el derecho electoral activo y el derecho electoral pasivo, derechos que aparecen como «modalidades o vertientes del mismo principio de representación política» (ibídem). «Se trata -hemos afirmado en nuestra STC 51/1984- del derecho fundamental, en que se encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el artículo 1 y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español. Por eso, la participación en los asuntos públicos a que se refiere el artículo 23 es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el artículo 66 de la Constitución y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución» (fundamento jurídico 2.º). Asimismo, hemos venido reiterando que dicho precepto garantiza el derecho a que los representantes elegidos permanezcan en su cargo y puedan ejercer las funciones previstas en la Ley. **Hay por tanto, una estrecha vinculación entre los derechos reconocidos en los apartados 1 y 2 del artículo 23 CE y el principio democrático, manifestación, a su vez, de la soberanía popular** (SSTC 32/1985, 149/1988 [RTC 1988\149], 71/1989, 212/1993 [RTC 1993\212] y 80/1994 [RTC 1994\80], entre otras).

Sobre esta base, este Tribunal ha rechazado la pretendida vinculación entre la condición de miembro de la Junta de Gobierno de una Facultad y el artículo 23 CE (STC 212/1993), o entre este mismo precepto y la elección de representantes sindicales, pues «lo que ejercitan los trabajadores en los procesos electorales sindicales no es una parcela subjetivizada del derecho que regula el artículo 23.1 CE, sino un singular derecho, emanación del legislador, que se enmarca en las modalidades participativas de acceso de los trabajadores a la empresa» (STC 189/1993 [RTC 1993\189], fundamento jurídico 5.º). E igualmente ha concluido que los cargos de la Junta de Gobierno de un Colegio de Abogados no se encuentran incluidos entre los cargos públicos que contempla el artículo 23.2 de la Constitución (STC 23/1984 [RTC 1984\23]), y lo mismo cabe decir del Secretario de un Colegio público (STC 80/1994).

Esta conclusión es, por otra parte, la que se impone cuando el artículo 23 CE se interpreta -tal y como exige el artículo 10.2 de la misma Norma fundamental- de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos (ApNDL 3626) y los tratados y acuerdos internacionales sobre la materia ratificados por España. Como pusimos de relieve en nuestra STC 23/1984, la lectura del artículo 22 de la referida Declaración y del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (RCL 1977\893 y ApNDL 3630) «acredita que **el derecho de acceso a los cargos públicos que regulan el artículo 23.2, interpretado en conexión con el 23.1 y de acuerdo con tales preceptos, se refiere a los cargos públicos de representación política, que son los que corresponden al Estado y a los entes territoriales en que se organiza territorialmente de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución** -Comunidades Autónomas, Municipios y Provincias-» (fundamento jurídico 4.º).

3.

Este entendimiento de la expresión «participar en los asuntos públicos», que hasta ahora hemos examinado desde la perspectiva del derecho de participación a través de representantes, es perfectamente trasladable (o más bien habría que afirmar que debe ser trasladado, puesto que nos movemos dentro del

mismo precepto y no parece conveniente otorgar a una única expresión dos sentidos distintos) a la participación directa a la que igualmente se refiere el artículo 23.1 CE. Aunque han sido menos las ocasiones en que este Tribunal ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto, en ellas ha afirmado que **«la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución»** (artículos 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3)» (STC 63/1987, fundamento jurídico 5.º y ATC 399/1990, fundamento jurídico 2.º). Todos los preceptos enumerados se refieren a distintas modalidades de referéndum y, en última instancia, a lo que tradicionalmente se vienen considerando como formas de democracia directa, es decir, a aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía. Dentro de ellas habría que encuadrar también el denominado régimen de concejo abierto al que se refiere el artículo 140 CE y, asimismo, este Tribunal ha vinculado con el artículo 23.1 CE la iniciativa legislativa popular que establece el artículo 87.3 CE (STC 76/1994 [RTC 1994\76] y AATC 570/1989 y 140/1992). Y aun si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que «priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (STC 76/1994, fundamento jurídico 3.º).

Fuera del artículo 23 CE quedan cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse en el ordenamiento (ATC 942/1985), pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental (SSTC 212/1993 y 80/1994). **Para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 CE es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo.**

4.

Es evidente que este entendimiento de la participación a que se refiere el artículo 23.1 CE no agota las manifestaciones del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente. De hecho, el Texto constitucional es rico en este tipo de manifestaciones. En unos casos, se contiene un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos: así, el artículo 9.2 CE contiene un mandato a los poderes públicos para que faciliten «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social», y el artículo 48 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. En otros casos, el constituyente ha previsto formas de participación en ámbitos concretos algunas de las cuales se convierten en verdaderos derechos subjetivos, bien ex constitutione

, bien como consecuencia del posterior desarrollo por parte del legislador; es el caso del artículo 27, que en sus apartados 5 y 7 se refiere a la participación en la programación en la enseñanza y en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos; del artículo 105, según el cual la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas [apartado a)], y la garantía de la audiencia de los interesados en el procedimiento de producción de actos administrativos [apartado c)]; del artículo 125, que prevé la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, y del artículo 129, que en su apartado primero remite a la Ley el establecimiento de formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de determinados organismos públicos, y en su apartado segundo recoge un mandato a los poderes públicos para que promuevan eficazmente formas de participación en la empresa. Diversas fórmulas de participación -bien directamente, bien a través de órganos establecidos al efecto- se recogen también en los artículos 51, 52 y 131.2 de la Constitución.

Se trata, como es fácil apreciar, de formas de participación que difieren no sólo en cuanto a su justificación u origen, sino también respecto de su eficacia jurídica que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que disponga el legislador (aunque en su labor configuradora esté sometido a límites como los derivados de la interdicción de la arbitrariedad -artículo 9.3 CE- y del derecho de igualdad -artículo 14 CE-). No puede aceptarse, sin embargo, que sean manifestaciones del derecho de participación que garantiza el artículo 23.1 de la Constitución, pues no sólo se hallan contempladas en preceptos diferentes de la Constitución, sino que tales preceptos obedecen a manifestaciones de una ratio bien distinta: en el artículo 23.1 CE se trata de las modalidades -representativa y directa- de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general, mientras que en los restantes preceptos a que se ha hecho alusión -si se exceptúa el jurado, cuya naturaleza no procede abordar aquí- se da entrada a correctivos particularistas de distinto orden.

5.

Por otra parte, el hecho de que el artículo 23.1 CE garantice un derecho cuyo ejercicio requiere la intervención del legislador no puede significar, obviamente, que cualquier forma de participación en asuntos de interés social, económico, profesional, etc., prevista en la Ley pase a integrarse en el ámbito constitucionalmente protegido por el mencionado precepto. La forma de razonar debe ser más bien la contraria: sólo cuando estamos en el ámbito de la participación política a que se refiere el artículo 23.1 CE la violación de una concreta forma de participación legalmente prevista puede traducirse en una violación del derecho fundamental. Desde esta perspectiva debe entenderse la afirmación de este Tribunal -recogida por los recurrentes en la demanda de amparo- de que **el artículo 23.1 CE no garantiza «un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición, pues para participar en los asuntos concretos se requiere un especial llamamiento, o una especial competencia, si se trata de órganos públicos, o una especial legitimación si se trata de Entidades o sujetos de Derecho privado, que la Ley puede, en tal caso, organizar»** (STC 51/1984, fundamento jurídico 2.1). Ese especial llamamiento, necesario para cualquier tipo de participación, debe ser además un llamamiento a intervenir directamente en la toma de decisiones políticas para que pueda considerarse como una facultad incluida en el ámbito constitucionalmente protegido del derecho de participación ex

artículo 23.1 CE.

En consecuencia, para determinar si estamos o no ante un derecho de participación política, encuadrable en el artículo 23.1 CE, habrá que atender, no sólo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político -esto es, sólo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder- estaremos en el marco del artículo 23.1 CE y podrá, por consiguiente, aducirse el derecho fundamental que aquí examinamos.

6.

La aplicación de la doctrina precedente al presente recurso conduce a la desestimación de la demanda. Como ha quedado expuesto, consideran los recurrentes que el trámite de información pública previsto en la normativa urbanística (y, por lo que a este caso se refiere, en el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento) es una concreción del artículo 23.1 CE. Así lo entendió igualmente la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al plantearse si la vía procesal seguida por los recurrentes -la prevista en la Ley 62/1978- era o no la adecuada. Conviene detenerse en los razonamientos del órgano judicial. Parte la Sala de la afirmación de este Tribunal de que el derecho a participar directamente -o por medio de representantes elegidos- en los asuntos públicos está configurado constitucionalmente como un derecho cuyos destinatarios son en principio los ciudadanos y que requiere una especial legitimación por parte de la Ley. Una vez configurado por la norma legal un aspecto concreto del ejercicio del derecho, la violación de dicha normativa se traduce en una violación del derecho fundamental. En el ámbito de los planes urbanísticos la participación de los ciudadanos se realiza a través del trámite de información pública, que ha sido caracterizado por el Tribunal Supremo como forma de instrumentar su legitimación democrática. Rechaza la Sala que la información pública pueda incardinarse dentro del artículo 105 de la Constitución, lo que llevaría a reconducir su tutela a la protección ordinaria y no a la prevista en el artículo 53.2 CE. Se trata de derechos por su naturaleza no idénticos aun cuando con aspectos comunes en cuanto que la audiencia se articula básicamente como medio de posibilitar la tutela y defensa de los derechos en favor de los que ostentan un interés legítimo, y en este sentido ofrece un cierto carácter instrumental y adjetivo, mientras que la información pública supone un plus respecto de la audiencia puesto que no sólo la presupone en parte, sino que implica además una forma de participación directa en los asuntos de interés público, cual es la ordenación urbanística, dirigida a todos los ciudadanos.

Esta conclusión debe rechazarse a la luz de lo expuesto en los fundamentos jurídicos precedentes. Sin necesidad de entrar ahora a determinar si el trámite de información pública es o no una concreción del artículo 105 a) de la Constitución (aunque sí conviene poner de relieve que así viene entendiéndolo el Tribunal Supremo: Sentencia Sala Cuarta de 28 de octubre de 1988 [RJ 1988\8303], y Sentencias Sala Tercera, Sección Quinta, de 11 de marzo de 1991 [RJ 1991\1982], 9 de julio de 1991 [RJ 1991\5737] y 23 de junio de 1994 [RJ 1994\5339], entre otras), o a analizar si existen o no diferencias entre dicha información pública y el trámite de audiencia que prevé el precepto constitucional, si resulta claro que el derecho de participación que se considera vulnerado no es un derecho de participación política incardinable en el artículo 23.1 CE. **Se trata de una participación en la actuación administrativa** -prevista ya, por cierto, en la legislación anterior a la Constitución-, **que no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular cuanto uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos** -bien individualmente, bien a través de asociaciones u otro tipo de entidades especialmente aptas para la defensa de los denominados intereses «difusos»- **para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan**. Dicho derecho, cuya relevancia no puede ser discutida,

nace, sin embargo, de la Ley y tiene -con los límites a que antes hemos aludido- la configuración que el legislador quiera darle; no supone, en todo caso, una participación política en sentido estricto, sino una **participación** -en modo alguno desdeñable- **en la actuación administrativa, de carácter funcional o procedimental, que garantiza tanto la corrección del procedimiento cuanto los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.** El hecho mismo de que muchas de estas formas de participación se articulen, como se ha dicho, a través de entidades de base asociativa o corporativa pone de relieve su diferente naturaleza respecto de la participación política garantizada por el artículo 23 CE; **ésta**, según tiene declarado este Tribunal, **es reconocida primordialmente a los ciudadanos**-uti cives-

y no en favor de cualesquiera categorías de personas (profesionalmente delimitadas, por ejemplo SSTC 212/1993 y 80/1994, y ATC 942/1985). Este hecho manifiesta, igualmente, que no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos -en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado- precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. **Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un tertium genus que se ha denominado democracia participativa.**

Es cierto que a través del trámite de información pública se dota de cierta legitimación popular al Plan aprobado -aunque tampoco puede olvidarse que en el presente caso la legitimidad democrática le viene dada por haber sido aprobado por un Ayuntamiento elegido democráticamente-; pero, su finalidad no es realizar un llamamiento al electorado para que ratifique una decisión previamente, adoptada (ni para que determine el sentido de la que haya de adoptarse), sino, más bien, instar a quienes tengan interés o lo deseen a expresar sus opiniones para que sirvan de fuente de información de la Administración y puedan favorecer así el acierto y oportunidad de la medida que se vaya a adoptar, así como establecer un cauce para la defensa de los intereses individuales o colectivos de los potencialmente afectados. **Se trata de un llamamiento a las personas o colectivos interesados al objeto de que puedan intervenir en el procedimiento de adopción de acuerdos.** Evidentemente este último dato no quita relevancia a estas formas de participación que, por otra parte, se han visto reforzadas por el mandato contenido en el artículo 9.2 CE. Una vez establecidas, no son disponibles para los poderes públicos, pudiendo incluso viciar de nulidad las disposiciones adoptadas con infracción de las mismas. Sin embargo, no resultan reconducibles al artículo 23.1 CE, por lo que no gozan de la protección especial del procedimiento preferente y sumario y del recurso de amparo a que se refiere el artículo 53.2 CE.

En consecuencia, la infracción que se denuncia en la presente demanda de amparo, aunque se hubiera efectivamente producido, no podría traducirse en una vulneración del artículo 23.1 CE, por lo que procede la desestimación del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente demanda de amparo.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de julio de mil novecientos noventa y cinco.- José Gabaldón López.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Rafael de Mendizábal Allende.-Julio Diego González Campos.-Carles Viver Pi-Sunyer.- Tomás S. Vives Antón.-Firmados y rubricados.

1.7.2 TRIBUNAL SUPREM

Relació de sentències sobre el dret d'accés dels ciutadans als arxius administratius (Ley 30/1992 de régimen jurídico y procedimiento administrativo común)

STS 2206/1999

Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Ponente: JUAN ANTONIO XIOL RIOS

Nº Recurso: 6563/1994 -- Fecha: 30/03/1999

Tipo Resolución: Sentencia

Resumen: Acceso a expediente a efectos de ejercitar el derecho de reversión. Derecho de acceso a los archivos y registros públicos independientemente del parecer de la Administración sobre la posible utilidad de su resultado. No exigencia de la titularidad de un derecho o interés directo.

STS 3359/2003

Tipo Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Municipio: Madrid -- Sección: 7

Ponente: MANUEL GODED MIRANDA

Nº Recurso: 3193/1999 -- Fecha: 19/05/2003

Tipo Resolución: Sentencia

Resumen: PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE LA LEY 62/1.978. ARTÍCULO 20.1.d) DE LA CONSTITUCIÓN.

STS 3221/2008

Tipo Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Municipio: Madrid -- Sección: 4

Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA

Nº Recurso: 3232/2005 -- Fecha: 17/06/2008

Tipo Resolución: Sentencia

Resumen: Petición formulada para conocer el contenido de las denuncias que habían motivado Inspecciones de Trabajo en la empresa Félix Vega Díaz e Hijas S.L. Resolución de la Consejería de Trabajo de la Junta de Extremadura.

STS 4092/2007

Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Municipio: Madrid -- Sección: 2

Ponente: EMILIO FRIAS PONCE

Nº Recurso: 5077/2005 -- Fecha: 30/05/2007

Tipo Resolución: Sentencia

Resumen: Solicitud obtención copias documentos

Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª

STS 6253/2002

Sentencia de 27 septiembre 2002

DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PUBLICAS: Derecho a participar en asuntos públicos: vulneración existente: Ayuntamientos: denegación de información y acceso de datos a concejales: fotocopias: obtención de: denegación procedente: doctrina jurisprudencial: examen.

ADMINISTRACION LOCAL: Municipio: concejales: derechos: información: fotocopias: obtención de: denegación procedente: doctrina jurisprudencial: examen. Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso de Casación núm. 4941/1998
Ponente: Excmo Sr. Juan José González Rivas

Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª
STS 7070/2002

Sentencia de 25 octubre 2002

COLEGIO DE ABOGADOS: Junta de Gobierno: certificación de acuerdo solicitada por el interesado: puede extenderse además del acuerdo a la determinación de los componentes de la Junta y los votos emitidos por cada uno de ellos.

COSTAS PROCESALES: Imposición: por el Tribunal de instancia: debidamente motivada: inatacable en casación. Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso de Casación núm. 2166/1998
Ponente: Excmo Sr. Agustín Puente Prieto

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª)
STS 3220/2008

Sentencia de 9 junio 2008 RJ 2008\6351

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: Acceso a archivos y registros: legitimación activa: Colegio profesional: interés abstracto genérico: solicitud genérica: denegación procedente. Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso de Casación núm. 2870/2005
Ponente: Excmo Sr. Antonio Martí García

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª)
STS 900/2008

Sentencia de 28 enero 2008

DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PUBLICAS: Derechos comprendidos: derecho a participar en asuntos públicos: vulneración existente: Ayuntamientos: denegación de información y acceso a datos a concejales: documentación de los asuntos incluidos en el orden del día: deberá figurar a disposición de los concejales desde el mismo día de la convocatoria en la secretaría de la corporación: inexistencia: documentación de libre acceso: asunto de importancia: aprobación del presupuesto: dificultades y restricciones en la información: acceso a la información el sábado por la tarde sin poder realizar fotocopias y estudiar detenidamente las cifras: nulidad procedente. Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso de Casación núm. 1130/2005
Ponente: Excmo Sr. José Díaz Delgado

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª)
STS 5945/2006

Sentencia de 11 octubre

INDUSTRIA Y COMERCIO: Comercio: intervención administrativa: actividad de limitación: prácticas restrictivas de la competencia: realización pública por colegio provincial mediante anuncios insertados en prensa o expuestos en agencias API, de aseveraciones sobre la incapacidad profesional e intrusismo de ciertos profesionales

de la mediación inmobiliaria no API: ausencia de elemento intencional o negligente: sanción improcedente. Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso núm. 10099/2003

Ponente: Excmo Sr. Oscar González González

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª)

Sentencia de 23 junio 1994

RECURSO DE CASACION: Supuestos legales: motivos: Quebrantamiento de las normas procesales: no puede afectar a las presuntas infracciones de la Administración en la sustanciación del trámite administrativo: efectos: deficiente formulación: no puede fundar la inadmisibilidad del recurso: tutela judicial efectiva: efectos: contenido de la sentencia.

SUELO Y ORDENACION URBANA: Planeamiento Urbanístico: facultades de planificación: alcance: no las limita la existencia de convenio con los particulares: en orden a la clasificación y calificación urbanística: modificación operada en la aprobación definitiva: sin perjuicio de posibles indemnizaciones en cumplimiento de los convenios suscritos; Formación y Aprobación de los planes: aprobación definitiva: modificaciones: necesidad de notificación personal: improcedencia: carácter normativo de los Planes: facultades de la Administración que otorga la aprobación definitiva: en todos los aspectos del Plan: doctrina general: en relación a la autonomía municipal; en relación a la facultad de introducir modificaciones: en orden a la participación ciudadana y los trámites de información pública: modificaciones no sustanciales: de carácter mínimo: no afectan al modelo territorial elegido ni a la estructura general del planeamiento: información pública innecesaria: aprobación definitiva procedente. Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso núm. 600/1992 Ponente: Excmo Sr. Francisco Javier Delgado Barrio

Tribunal Superior de Justicia de Galicia,

Sentencia núm. 916/2009 de 28 octubre

COMUNIDAD AUTONOMA DE GALICIA: Actuación policial: asociación: acceso a los archivos y registros administrativos: improcedencia: deber legal de guardar secreto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: procedencia. Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso de Apelación núm. 546/2008

Ponente: Illma. Sra. Mª Dolores Galindo Gil

Tribunal Superior de Justicia de País Vasco,

Sentencia núm. 139/2004 de 27 febrero

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: Expediente: documentación: acceso a documentos: expediente de prolijamiento y adopción: denegación: improcedencia.

DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PUBLICAS: Derecho a la intimidad personal.

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso contencioso-administrativo núm. 1416/2001

Ponente: Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Da Silva Ochoa

Tribunal Superior de Justicia de Madrid,

Sentencia núm. 1157/2005 de 11 julio

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: Documentación: derecho de acceso: emisión de certificado: hechos respecto de los que se solicita el certificado: carga de la prueba; Denegación: improcedencia: prueba: existencia. Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso contencioso-administrativo núm. 1600/2003

Ponente: Ilmo. Sr. D. Santiago de Andrés Fuentes