

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2534-2012, promovido por doña Rosario Margarita Sanz Alonso, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Gloria Inés Leal Mora y bajo la dirección del Letrado don José Luis Romero Gómez, contra la Resolución de la Mesa de las Cortes Valencianas de 14 de febrero de 2012, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra dos Acuerdos de 31 de enero de 2012, sobre solicitudes de comparecencia ante una Comisión permanente. Ha comparecido la Mesa de las Cortes Valencianas, representada por su Letrado Mayor. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. La Procuradora de los Tribunales doña Gloria Inés Leal Mora, en nombre y representación de doña Rosario Margarita Sanz Alonso, y bajo la dirección del Letrado don José Luis Romero Gómez, interpuso demanda de amparo contra las resoluciones parlamentarias que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia, mediante escrito registrado en este Tribunal el 30 de abril de 2012.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La recurrente, en su condición de *Síndic* del Grupo Parlamentario Esquerra Unida, de conformidad con lo establecido en el art. 44 del Reglamento de las Cortes Valencianas (RCV), solicitó a la Mesa de las Cortes Valencianas, mediante escrito registrado el 2 de enero de 2012 con el núm. 12577, la reunión de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda para que estudiara la comparecencia de dos exdirectores de la empresa pública Ciudad de las Artes y las Ciencias, S.A., (CACSA), con el fin de que explicaran su gestión al frente de la misma en lo que hacía referencia a su relación con el Instituto Nóos. El 4 de enero de 2012 formuló una segunda solicitud, registrada con el núm.12701, para que comparecieran el expresidente y el exconseller de Economía de la Generalitat Valenciana con el fin de que explicaran el funcionamiento de las relaciones entre la Generalitat y el Instituto Nóos. La Mesa de la Cámara, mediante sendos Acuerdos de 31 de enero de 2012, decidió no admitir a trámite dichas solicitudes, argumentando que ninguna de las personas cuya comparecencia se solicitaba ostentaba en ese momento responsabilidades que les hiciera competentes en la materia objeto de la misma ni en los extremos contenidos en la petición, poniendo de manifiesto que podía reformularse la solicitud dirigiéndola a las personas que en ese momento cuentan con competencia en la materia.

b) La demandante de amparo, mediante escrito registrado el 6 de febrero de 2012, interpuso recurso de reposición, argumentado que el apartado tercero de art. 44.1 RCV permite solicitar la presencia de cualquier persona para informar sobre los aspectos consultados, sin limitarla a aquellas que ostentaran responsabilidades políticas en ese momento. La Mesa de las Cortes Valencianas, mediante Resolución de 14 de febrero de 2012, ratificó los Acuerdos impugnados, insistiendo en que el art. 44.1 RCV debe interpretarse en el sentido de que es necesario que las personas públicas o privadas cuya comparecencia se solicita sean competentes por razón de la materia para atender el requerimiento en el momento en el que se produce, tal como se había venido interpretando en legislaturas anteriores. Igualmente, se reitera el ofrecimiento de reformular las peticiones de comparecencia dirigiéndolas a las personas que en ese momento tienen competencia en la materia.

3. La recurrente denuncia que se han vulnerado los derechos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (art. 23.1 CE) y acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE), en relación con el derecho a la igualdad y a la prohibición de discriminación (art. 14 CE).

La recurrente argumenta que las solicitudes de comparecencia estaban dentro de la labor de control de la acción de gobierno, que forma parte del núcleo esencial del derecho a la participación en los asuntos públicos. También destaca que el razonamiento utilizado para rechazarlas es contrario al contenido del art. 44.1 RCV, ya que este precepto establece la posibilidad de requerir tanto “la presencia de los miembros del Consell, de las autoridades y los funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto de debate, para que informen acerca de los extremos sobre los que fueron consultados” (apartado segundo) como “la presencia de otras personas con la misma finalidad” (apartado tercero). La recurrente pone de manifiesto que, además, se ha impedido a un órgano de la Cámara, la Comisión a la que se dirigían las solicitudes, decidir sobre estas comparecencias, destacando que el objeto de las solicitudes era que la Comisión se reuniera a los efectos de determinar si procedían dichas comparecencias. Concluye, por tanto, que la Mesa ha impedido a la Comisión deliberar y votar sobre la solicitud realizada.

La recurrente justifica que el recurso tiene especial transcendencia constitucional porque la decisión impugnada incumple la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional sobre el derecho al ejercicio del cargo público con una interpretación reglamentaria contraria a la propia norma. Igualmente, incide en la relevancia social de la materia sobre la que versaba la iniciativa parlamentaria, como son las relaciones de la Generalitat y de una empresa pública con el Instituto Nóos que comportaron, sin seguir procedimientos legales regulares y transparentes, importantes pagos de fondos que supuestamente se desviaron para fines particulares.

4. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 8 de abril de 2013, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir al Presidente de las Cortes Valencianas la remisión del testimonio de las actuaciones, acompañándose copia de la demanda a los efectos de su personación en el presente proceso.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 26 de abril de 2013, acordó tener por personado y parte a los Servicios Jurídicos de las Cortes Valencianas, y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC.

6. El Letrado de las Cortes Valencianas, mediante escrito registrado el 17 de junio de 2013, formuló sus alegaciones, solicitando la inadmisión del recurso y, subsidiariamente, la denegación del amparo. Considera que el recurso debería ser inadmitido por carencia manifiesta de contenido constitucional, argumentando que la decisión impugnada no ha lesionado ningún derecho fundamental de la recurrente, y por falta de especial trascendencia constitucional, pues la Mesa de la Cámara no esté incumpliendo de forma reiterada la doctrina del Tribunal Constitucional, como se acredita por el elevado número de iniciativas de distinta naturaleza que se han tramitado en relación con el objeto al que se referían las presentadas por la recurrente.

En cuanto al fondo del derecho invocado, pone de manifiesto que la recurrente no ha realizado una lectura correcta del art. 44 RCV, pues de su apartado tercero se deduce que ha de existir una relación de adecuación entre la persona cuya comparecencia se pretende y su competencia por razón de la materia objeto del debate e información realizada, por lo que es ajustado a derecho inadmitir una solicitud de comparecencia referida a personas que no ostentan ningún cargo público en el momento de efectuar dicha solicitud. Igualmente, destaca que es un criterio que se viene siguiendo desde antiguo el considerar que las solicitudes de comparecencia de quienes fueran altos cargos o responsables políticos únicamente pueden tramitarse si se sustancian ante comisiones de estudio e investigación, pero no ante comisiones permanentes.

El Letrado de las Cortes Valencianas también argumenta que la Mesa de las Cortes Valencianas ha tomado esta decisión dentro de sus atribuciones de ordenar y racionalizar el trabajo parlamentario, destacando que se han tramitado durante la presente legislatura más de 1200 iniciativas en relación con el objeto de las solicitudes de comparecencia. Recuerda, además, que la doctrina constitucional confiere a los órganos rectores parlamentarios un margen de apreciación discrecional si las distintas iniciativas que se presentan cumplen con los requisitos formales previstos en los Reglamentos parlamentarios, señalando que los eventuales riesgos derivados de utilizar un criterio excesivamente amplio en relación con las comparecencias ante las Comisiones justifican que sea la Mesa y no las Comisiones respectivas la que resuelvan sobre este tipo de iniciativas con un criterio unitario.

7. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 7 de junio de 2013, interesa que se otorgue el amparo por la vulneración del derecho de la recurrente a ejercer sus funciones representativas (art. 23.2 CE) y que se anulen las resoluciones impugnadas con retroacción de las actuaciones para que se dicte otra más respetuosa con el derecho fundamental reconocido. Señala que, de

conformidad con doctrina constitucional reiterada, las solicitudes de comparecencia, en cuanto estén reconocidas por el correspondiente Reglamento parlamentario, forman parte del *ius in officium* de los representantes y, por tanto, las eventuales decisiones de inadmisión deberán estar material y formalmente motivadas a fin de que no encubran un juicio de mera oportunidad política contrario al art. 23 CE. A ese respecto, el Ministerio Fiscal incide en que el art. 44.1 RCV establece la posibilidad de que comparezcan autoridades y cargos públicos competentes por razón de la materia para que informen sobre lo que fueran consultados (apartado segundo) y, además, la de cualquier otra persona con la misma finalidad (apartado tercero), por lo que en las solicitudes de comparecencia de estos últimos no cabe exigir el requisito de ser competentes por razón de la materia, que queda reservado para las autoridades o cargos públicos. A partir de ello, concluye que la decisión de la Mesa de las Cortes Valencianas de negar la comparecencia de determinadas personas que ya no ostentan ningún cargo público evidencia que en el fondo subyace un sometimiento del ejercicio de las facultades de control otorgada por el Reglamento a razones de oportunidad política, lesionando el art. 23 CE.

8. La recurrente, en escrito registrado el 27 de mayo de 2013, presentó sus alegaciones, dando por reproducido su escrito de demanda.

9. Por providencia De 14 de noviembre de 2013, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si la decisión de la Mesa de las Cortes Valencianas por la que no se admitieron dos solicitudes para que se reuniera la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda de la Cámara con el fin decidir sobre la comparecencias de determinadas personas que habían ejercido cargos públicos con anterioridad ha vulnerado el derecho de la recurrente al ejercicio de su función parlamentaria (art. 23.2 CE).

La circunstancia de que se haya invocado el derecho a la igualdad (art. 14 CE), en relación con el art. 23.2 CE, no impide que el único parámetro de control sea, según el último artículo citado, el del derecho al ejercicio de la función parlamentaria, pues el derecho

reconocido en el art. 14 CE debe entenderse subsumido en él (STC 44/2010, de 26 de julio, FJ 3).

2. Las causas de inadmisión aducidas por el Letrado de las Cortes Valencianas deben ser rechazadas. La manifiesta falta de contenido constitucional del recurso, al fundamentarse en la inexistencia de la lesión constitucional aducida por la recurrente, es una cuestión de fondo que en este momento procesal solo podría determinar, si se estimara que concurre, la denegación del amparo (STC 27/2011, de 14 de marzo, FJ 3).

La alegación de la carencia de especial trascendencia constitucional tampoco puede ser aceptada. Al ser un requisito material de admisibilidad, el momento procesal idóneo para el análisis de su cumplimiento es el trámite de admisión de la demanda de amparo (STC 126/2013, de 3 de junio, FJ 2). En cualquier caso, este Tribunal afirmó en la STC 155/2009, de 25 de junio, que entre el elenco de supuestos en que un recurso de amparo tiene especial trascendencia constitucional están aquellos en que se “plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios” (FJ 2). Este recurso de amparo parlamentario tiene especial trascendencia constitucional al verse afectado, en los términos en que se desarrollará a continuación, una manifestación del derecho de representación política (art. 23.2 CE), como es el control de la acción de gobierno a través de solicitudes de comparecencias parlamentarias, cuyo contenido precisa ser perfilado.

3. Este Tribunal tiene declarado que el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) incorpora el derecho de los parlamentarios y de los grupos en que se integran a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad dentro de la legalidad parlamentaria. Este *ius in officium* [derecho al cargo] es definido como un derecho de configuración legal, en el sentido de que compete básicamente a los Reglamentos de las Cámaras fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los parlamentarios, de modo que, una vez reconocidos y configurados aquellos derechos y facultades, se integran en su estatus representativo. Igualmente, este Tribunal tiene declarado que cualquier infracción del estatuto del parlamentario no representa, por sí sola, una lesión del derecho fundamental, sino que para que se produzca una lesión con relevancia constitucional es necesario que queden afectados derechos o facultades que pertenezcan al

núcleo de la función representativa parlamentaria. Asimismo, se concluye que solo cabe apreciar vulneración del art. 23.2 CE si los órganos de las Asambleas impiden o coartan ilegítimamente el núcleo esencial de la función representativa o adoptan decisiones jurídicamente reprobables que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes (STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 3).

Este Tribunal, al analizar la relación entre las decisiones que pueden adoptar las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión a trámite de escritos, por una parte, y el *ius in officium*, por otra, declara que las Cámaras son el instrumento que sirve para el ejercicio del derecho de participación del ciudadano en los asuntos públicos por medio de representantes, no sus Mesas, que cumplen una función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación. De ese modo, afirma que es acorde con la Constitución atribuir a la Mesa de las Cámaras la función de controlar la regularidad legal de los escritos parlamentarios, siempre que ese examen, realizado en contraste con la regulación parlamentaria, no encubra un juicio sobre la oportunidad de la iniciativa en los casos en que este juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria. En este contexto, este Tribunal tiene declarado que el Reglamento parlamentario puede permitir que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre que se refieran a iniciativas que vengán limitadas materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente; pero que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal (STC 88/2012, de 7 de mayo, FJ 2). Finalmente, en estos casos “ha de tenerse presente el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal, en concreto, en relación con el art. 23 CE (...) y que conlleva que al revisar los actos relativos al ejercicio de dicho derecho fundamental los actores jurídicos opten por la interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia de tales derechos” (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

El Tribunal Constitucional, al proyectar esta doctrina constitucional sobre las solicitudes de comparecencia ante el Pleno o las Comisiones, declara que estas iniciativas, cuando aparecen previstas en el Reglamento de la Cámara, se integran en el *ius in officium* del representante y, además, en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, han de entenderse incluidas dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE.

Finalmente, se afirma que la Mesa de la Cámara, al decidir sobre la admisión de la iniciativa de comparecencias para controlar la labor de gobierno, no puede desconocer que aquella es una manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que la formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado conlleva una lesión de este derecho (STC 33/2010, de 19 de julio, FJ 5).

4. Los hechos que han dado lugar al presente recurso de amparo, tal como se ha expuesto más ampliamente en los antecedentes, consisten en que la recurrente, en su condición de *Síndic* de un Grupo parlamentario solicitó a la Mesa de las Cortes Valencianas que acordara la reunión de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda con el objeto de estudiar y pronunciarse sobre las comparecencias de determinadas personas que ocupaban o habían ocupado cargos públicos para que dieran explicaciones acerca de las relaciones de una empresa pública y de la Generalitat Valenciana con el Instituto Nóos.

La Mesa de la Cortes no admitió las solicitudes relativas a las personas que ya no ejercían los correspondientes cargos en el momento de la solicitud argumentando que, de acuerdo con una interpretación del art. 44.1 RCV que venía siendo aplicada de antiguo, era preciso que las personas cuya comparecencia se interesaba ostentaran en el momento actual responsabilidades que las hicieran competentes en la materia objeto de la solicitud, y que las posibilidades de comparecencia de quienes ya habían cesado en sus responsabilidades políticas quedaban limitadas a las comisiones de estudio e investigación. En todo caso, se ofrecía la facultad de volver a formular las propuestas de comparecencia dirigiéndola a las personas que en ese momento ostentaran las responsabilidades del cargo.

5. El art. 44.1 RCV, en la parte que afecta a este recurso de amparo, dice lo siguiente: “Las comisiones, por medio del presidente o presidenta de Les Corts, podrán: (...) Segundo: Requerir la presencia ante ellas de los miembros del Consell, altos cargos de la administración de La Generalitat, así como autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, para que informen acerca de los extremos sobre los que fueran consultados. Tercero: Solicitar la presencia de otras personas con la misma finalidad”

La interpretación efectuada por la Mesa de las Cortes Valencianas de este precepto no puede considerarse, de acuerdo con el parecer del Ministerio Fiscal, respetuosa con el

contenido esencial del art. 23.2 CE. Se funda en una comprensión restrictiva de las posibilidades de solicitud de comparecencia ante las Comisiones permanentes que no respeta adecuadamente el núcleo esencial del derecho de representación política, por cuanto supone formular un juicio sobre la improcedencia de la comparecencia que no puede admitirse que tenga amparo en el texto del Reglamento de la Cámara ni, en consecuencia, que responda a una interpretación más favorable de la eficacia del derecho fundamental en juego.

En efecto, la interpretación del art. 44.1 RCV sostenida en las resoluciones impugnadas se funda en la existencia de una prohibición general de que puedan comparecer ante las Comisiones permanentes de las Cortes Valencianas autoridades o cargos públicos que hayan cesado en sus funciones cuando sean consultados sobre materias respecto de las que ejercieron funciones públicas en el pasado.

Esta prohibición genérica aplicada por la Mesa comporta una restricción carente de cobertura en el Reglamento de la Cámara o, cuanto menos, ajena a una interpretación del mismo más favorable a la eficacia del derecho fundamental del art. 23.2 CE, de las posibilidades de control de la acción de gobierno por medio de la comparecencia de personas que, aun no ocupando en ese momento el cargo correspondiente, puedan ser consultadas sobre decisiones que adoptaron o ejecutaron en el ejercicio de una función pública. Esta restricción no puede verse compensada, como se defiende en las resoluciones impugnadas, con la posibilidad de que comparezcan aquellas autoridades o cargos públicos a las que en ese momento corresponda la responsabilidad en la materia, toda vez que pueden no estar en mejor condición para informar sobre lo que sean consultadas que aquellas otras personas que tuvieron una relación directa con los hechos o asuntos objeto de consulta.

La expresada restricción no puede basarse en la existencia de un uso parlamentario consolidado, pues (a) ese uso no ha sido demostrado en el recurso, ya que solo se cita por el Letrado de las Cortes Valencianas una resolución de la misma legislatura en que se sigue ese criterio, y otra de la legislatura anterior en que la razón fundamental de la no-admisión de la solicitud de comparecencia fue que los cargos a que se refería no eran competentes en la materia; y (b) este Tribunal tiene declarado que los usos parlamentarios no pueden esgrimirse en contra de lo dispuesto por los Reglamentos de las Cámaras (entre otras, STC 90/2005, FJ 6).

Por otra parte, no hay razón para entender que, cuando el Reglamento de las Cortes Valencianas prevé la facultad de solicitar la presencia de otras personas –distintas de los cargos públicos con competencias en la materia– "con la misma finalidad", impida la comparecencia de personas que no tengan competencias actuales en la materia, pero las hayan ejercido por haber ostentado con anterioridad el cargo público correspondiente. Este Tribunal, en la STC 177/2002, FJ 6, ha interpretado el art. 44.3 RCD (de redacción muy similar al art. 44.1, segundo, del Reglamento de las Cortes Valencianas, sobre la comparecencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión) en el sentido de que impide a la Mesa excluir la comparecencia del Presidente de una empresa privada en relación con hechos sucedidos con anterioridad cuando la empresa era pública.

Por tanto, la interpretación del art. 44.1 RCV efectuada por la Mesa no puede considerarse respetuosa con el derecho que confiere art. 23.2 CE a la recurrente, puesto que supone una restricción contraria a lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara o, cuando menos, a una interpretación del mismo más favorable a la eficacia del *ius in officium* de la Diputada recurrente de las facultades de control de la acción de gobierno por imposibilitar con carácter general y sin excepción la comparecencia ante las Comisiones permanentes de cualquier autoridad o cargo público que ya hubiera cesado en su cargo para ser consultado sobre cualquier aspecto relacionado con su ejercicio.

En resolución, la decisión de no-admisión impugnada, al efectuar una interpretación inadecuada de los preceptos reglamentarios aplicables, ha imposibilitado, lesionando con ello el art. 23.2 CE, que la Comisión de Economía, Hacienda y Empleo, como órgano que debía estudiar la solicitud de comparecencia, cumpliera las funciones que le encomienda el Reglamento de decidir de acuerdo con su criterio sobre la iniciativa planteada.

6. El otorgamiento del amparo tiene lugar durante la misma legislatura en la que ha acontecido la vulneración denunciada. Por tanto, el restablecimiento del derecho de la recurrente impone la anulación de las resoluciones impugnadas y la retroacción de las actuaciones para que la Mesa de la Cámara, en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, adopte una nueva decisión respetuosa con el derecho fundamental vulnerado sobre la calificación y admisión o no a trámite de las solicitudes de comparecencia presentadas por la demandante de amparo, correspondiendo a la

Comisión competente por razón de la materia, en caso de admitirse las referidas iniciativas parlamentarias, decidir si recaba o no dichas solicitudes de comparecencia.

F A L L O

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por doña Rosario Margarita Sanz Alonso y, en consecuencia:

1º Reconocer su derecho a la participación política (art. 23.2 CE).

2º Declarar la nulidad de los Acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas de 31 de enero de 2012 por el que se inadmiten las iniciativas sobre comparecencias registradas con los núm. 12577 y 12701, y de la Resolución de 14 de febrero de 2012, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra esos Acuerdos.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior a los Acuerdos de 31 de enero de 2012, para que la Mesa de las Cortes Valencianas adopte nuevas resoluciones respetuosas con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de noviembre de dos mil trece.