

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16758 *Sala Segunda. Sentencia 190/2009, de 28 de septiembre de 2009. Recurso de amparo 1939-2005. Promovido por don Eduardo Zaplana Hernández-Soro contra acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados en relación con la solicitud de comparecencia en Comisión del Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario: denegación indebida de comparecencia en el Parlamento de un miembro de un órgano colegiado distinto de su Presidente (STC 177/2002).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente; don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1939-2005, promovido por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados don Eduardo Zaplana Hernández-Soro, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Paloma Ortíz-Cañavate Levenfeld y asistido por el Abogado don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, contra los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de fecha 1 de febrero de 2005 y 15 de febrero de 2005 relativos a la solicitud de comparecencia en la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados del Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Han intervenido el Congreso de los Diputados, representado por el Letrado de las Cortes, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 18 de marzo de 2005, doña Paloma Ortiz-Cañavate Levenfeld, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones parlamentarias a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que se fundamenta la Sentencia de amparo son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) Mediante escrito de su portavoz, presentado el 26 de enero de 2005 en el Registro General del Congreso de los Diputados, el Grupo Parlamentario recurrente solicitó, al amparo del art. 44.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), la comparecencia en la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados del Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores «para aclarar los hechos relacionados con la denuncia presentada por un medio de comunicación y la posterior apertura y cierre de la investigación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores en relación con la venta de FG Valores a Merry Linch».

b) En su reunión de 1 de febrero de 2005 la Mesa del Congreso de los Diputados acordó «comunicar al Grupo Parlamentario solicitante que no procede admitir a trámite la

comparecencia solicitada, puesto que, de conformidad con la práctica parlamentaria precedente, la comparecencia de órganos colegiados ha de hacerse a través de su Presidente o persona en quien delegue».

c) Por escrito presentado el día 3 de febrero de 2005 el Grupo Parlamentario recurrente interpuso, conforme al art. 31.2 RCD, solicitud de reconsideración del acuerdo citado, sobre la base de que el art. 44.3 RCD, permite a las Comisiones recabar, con fines informativos, la presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto de debate, dado que el Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores ostenta la condición de autoridad pública. Al haberse solicitado la comparecencia cumpliendo con los requisitos formales previstos, consideraba que la Mesa había ido más allá de sus funciones al denegarla, alegando también la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la imposibilidad de invocar una costumbre para restringir un derecho reconocido a los parlamentarios por el Reglamento de la Cámara.

d) En su reunión del día 15 de febrero de 2005, la Mesa del Congreso de los Diputados, oída la Junta de Portavoces, acordó desestimar la solicitud de reconsideración. En su resolución el órgano parlamentario razona que, de conformidad con los arts. 18.2 a) y 13.4 de la Ley del mercado de valores, la representación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores corresponde a su Presidente, incluyendo la comparecencia del mismo en sede parlamentaria para informar. El Acuerdo señala también que si lo que se pretende investigar es la intervención personal del Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores en determinados asuntos, la vía de investigación e información no sería la Comisión parlamentaria, mientras que si se quiere examinar la actividad de dicho órgano las funciones de control parlamentario han de ser canalizadas a través de la comparecencia de su Presidente.

3. En la demanda de amparo se alega la vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE) y, a través de éste, del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.2 CE).

El grupo parlamentario recurrente analiza en primer lugar la jurisprudencia constitucional sobre la exigencia de igualdad de trato en el ejercicio de la función de control al Gobierno por todos los grupos parlamentarios, como trasunto del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. Respecto al caso concreto, señala la demanda que la Mesa del Congreso de los Diputados, al rechazar la solicitud de comparecencia formulada por el Grupo Parlamentario Popular, ha vulnerado las facultades atribuidas a los Diputados por el art. 44.3 RCD, que se integran en el ámbito del derecho reconocido por el art. 23.2 CE. Conforme al citado art. 44.3 RCD corresponde a las Comisiones la facultad de recabar, por conducto del Presidente del Congreso, «la presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto de debate, a fin de informar a la Comisión». Las SSTC 177/2002, FJ 5, y 208/2003, FJ 5, reconocieron la existencia de una práctica parlamentaria no discutida por ninguna de las partes, conforme a la cual son los grupos parlamentarios quienes formulan a la Mesa las solicitudes de comparecencia, de modo que la facultad de proponer una comparecencia forma parte del *ius in officium* de los Diputados. La decisión de la Mesa de rechazar la solicitud de comparecencia excede, a juicio del grupo recurrente, de las facultades que le atribuye el Reglamento, que se limitan al examen de la regularidad jurídico-formal de la iniciativa (arts. 31.4 y 5 RCD). Ha entrado en valoraciones de oportunidad que permiten calificar dicha decisión de arbitraria y discriminatoria, en cuanto impone restricciones que van más allá de lo previsto en el Reglamento de la Cámara.

En este caso la solicitud de comparecencia solicitada por el Grupo Parlamentario Popular cumplía con todos los requisitos jurídicos para su tramitación por la Mesa de la Cámara, por lo que la decisión de inadmisión infringe el Reglamento y lesiona el derecho fundamental recogido en el art. 23.2 CE. La condición de autoridad pública del Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores se deriva del art. 17 de su Ley reguladora, en donde se dispone que será nombrado por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda. En el caso concreto, la intervención personal del Vicepresidente de la Comisión en los hechos para cuyo esclarecimiento se solicitaba la comparecencia exigía

su presencia para informar a la Cámara. El hecho de que el Presidente de la Comisión comparezca cuantas veces sea requerido para ello no debe obstar a que comparezcan también otras autoridades del mismo órgano. En estas condiciones, a juicio del grupo parlamentario recurrente, la solicitud de comparecencia se ajustaba al procedimiento previsto en el art. 44.3 RCD y constituye una manifestación de la función de control al gobierno en los términos de las SSTC 177/2002, FJ 7, y 208/2003, FJ 6.

En segundo lugar la demanda aduce que la motivación de los Acuerdos que rechazaron la iniciativa parlamentaria era insuficiente e inadecuada para preservar el derecho fundamental garantizado en el art. 23.2 CE. Se alega la existencia de una práctica reiterada de admitir a trámite exclusivamente la comparecencia del Presidente de los órganos colegiados o persona en quien delegue. Esta alegación de un uso, indemostrado en este caso, que ha sido contradicho por la práctica parlamentaria posterior, carece de toda virtualidad pues, conforme a la jurisprudencia constitucional, los usos no pueden sobreponerse a las determinaciones del propio Reglamento de la Cámara ni utilizarse de modo que impidan u obstaculicen desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios (STC 208/2003, FJ 8).

Cita también la demanda un precedente en la misma legislatura en el que la Mesa de la Cámara admitió la comparecencia de miembros de un órgano colegiado distintos a su Presidente. Se trata de la comparecencia de dos Vocales del Consejo General del Poder Judicial el día 19 de julio de 2004. Su presencia entonces ante la Comisión parlamentaria no tuvo lugar como expertos independientes sino en razón de la actuación desarrollada por los mismos en su condición de miembros del citado órgano colegiado. De ese modo el precedente parlamentario, en caso de existir, ha perdido su vigencia y resulta contradicho por un uso posterior que viene a confirmar la procedencia de la solicitud formulada por el Grupo Popular. En consecuencia considera que la Mesa del Congreso de los Diputados ha restringido de manera arbitraria e ilegítima las facultades parlamentarias de los miembros del grupo recurrente, adoptando una decisión contraria al Reglamento.

Termina la demanda instando el pronunciamiento de una sentencia que otorgue el amparo solicitado, reconozca el derecho del Grupo Parlamentario Popular y de los Diputados que lo integran a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y los cargos públicos (art. 23.2 CE) y anule los acuerdos impugnados, procediendo a hacer efectiva la comparecencia que se solicitó.

4. Por providencia de 18 de diciembre de 2007, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2 LOTC, acordó conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir al Presidente del Congreso de los Diputados a fin de que remitiera certificación o fotocopia de las actuaciones correspondientes a las decisiones y actos recurridos, debiendo previamente emplazarse, para que en el plazo de diez días puedan comparecer en este proceso constitucional, a quienes hubieran sido parte en el procedimiento.

5. El Letrado de las Cortes, en nombre y representación del Congreso de Diputados, mediante escrito ingresado en el Registro General de este Tribunal el día 25 de marzo de 2008, se persona en el presente recurso. En el mismo acto da también traslado a este Tribunal de copia adverada de las actuaciones correspondientes a los Acuerdos impugnados.

Por diligencia de ordenación de 10 de febrero de 2009 se acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Letrado de las Cortes, en nombre del Congreso de los Diputados, y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por el plazo común de veinte días, para que presentaran las alegaciones que considerasen pertinentes, conforme al art. 52.1 LOTC.

6. Doña Paloma Ortiz-Cañavate Levenfeld, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados presentó el día 16 de marzo de 2009 un escrito en el Registro General de este Tribunal

dando por reproducidos cuantos hechos y fundamentos de derecho constan en su escrito de interposición del recurso de amparo.

7. Don Manuel Fernández-Fontecha Torres, Letrado de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Congreso de los Diputados, formuló sus alegaciones mediante escrito presentado el día 20 de marzo de 2009 ante el Registro General de este Tribunal.

En ellas comienza destacando que en la solicitud de comparecencia no se aludía ni a la condición de autoridad o funcionario ni a la de experto del compareciente, sino tan sólo a su cargo como Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Al mismo tiempo, el mismo grupo parlamentario solicitó la comparecencia del Presidente del citado órgano, que sí fue admitida a trámite por la Mesa. De ese modo entiende que la Mesa no vulneró el derecho ni las facultades del grupo recurrente.

En su función de calificación la Mesa ha de examinar si la iniciativa cumple con los requisitos exigidos por la normativa aplicable, entre la que se encuentran los usos parlamentarios. Y ciertamente constituye un precedente reiterado y consolidado en la práctica parlamentaria el que la comparecencia de los órganos colegiados ha de producirse a través de su Presidente o persona en quien delegue. A este respecto, el Letrado de las Cortes Generales considera que en los supuestos alegados en la demanda de amparo, relativos a la comparecencia de Vocales del Consejo General del Poder Judicial, los comparecientes lo hicieron en calidad de expertos y no en representación del órgano colegiado al que pertenecían.

Del mismo modo, alega que el principio de igualdad en la aplicación de la ley impide a la Mesa apartarse del criterio seguido en casos anteriores, realizando una extensa argumentación sobre el valor normativo del precedente parlamentario. En cuanto a la razonabilidad de la actuación recurrida aduce que el art. 23 de la Ley 30/1992 establece que la representación de los órganos colegiados corresponde a su Presidente, lo que «en este caso se concreta en la normativa reguladora de la propia Comisión Nacional del Mercado de Valores» [art. 18.2 a) de la Ley 24/1988, del mercado de valores].

Por otro lado, las alegaciones se refieren a la naturaleza del derecho fundamental invocado en cuanto derecho de configuración legal. De ello deduce un contenido programático que, a su entender, acerca estos derechos a las garantías institucionales y que ofrece un mayor espacio para la especificación por Ley de sus requisitos y la correspondiente delimitación, de donde se desprende tanto la viabilidad del requisito introducido por la práctica parlamentaria como la de su control por parte de la Mesa.

Finalmente, el Letrado de las Cortes Generales argumenta que la estructura colegial del Mercado de Valores está muy acentuada y que la comparecencia de un integrante del colegio distinto del Presidente reflejaría ante el Parlamento una opinión distorsionada y no mediada por los acuerdos del Consejo. En su apoyo cita el art. 90 de la Ley reguladora de la Comisión, según el cual solamente el Presidente puede informar sobre materias sometidas a secreto.

En consecuencia, el Letrado de las Cortes Generales insta la desestimación íntegra de la demanda de amparo.

8. El Fiscal formuló sus alegaciones mediante escrito ingresado en el Registro General de este Tribunal el día 18 de marzo de 2009.

En las mismas comienza señalando que, efectivamente, la facultad que tienen los grupos parlamentarios de solicitar la comparecencia de autoridades o funcionarios públicos ante las Comisiones, reconocida por el Reglamento del Congreso de los Diputados, forma parte del *ius in officium* de los Diputados y, cuando tiene como fin el control del Gobierno, debe entenderse incluida en el núcleo básico de la función parlamentaria.

En estos casos, conforme a la STC 177/2002, la Mesa no puede ir más allá del examen de la viabilidad formal de la solicitud presentada. La Mesa, en su función de calificación de escritos y documentos, no puede imponer restricciones no previstas en el Reglamento. Si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su

admisibilidad ha de ser siempre formal. En el presente caso, en opinión del Fiscal, la solicitud presentada se encontraba dentro de la legalidad parlamentaria.

Por lo que hace a la invocación de los usos parlamentarios el Fiscal considera que en este punto los Acuerdos de la Mesa no respetan las condiciones mínimas de motivación. Los usos parlamentarios tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo, de modo que la práctica parlamentaria no puede ser interpretada de modo que obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios. En este caso, la Mesa se limita a citar unos usos que no identifica ni, mucho menos, acredita. Tampoco son convincentes sus argumentos tendentes a desacreditar el ejemplo de los vocales del Consejo General del Poder Judicial invocado por los recurrentes, pues se trata de un supuesto perfectamente comparable al del presente supuesto. Por otro lado, la Mesa no examina las explicaciones sobre el fondo que dan los actores respecto a las razones que justifican la solicitud de la comparecencia.

En consecuencia el Ministerio Fiscal estima que los Acuerdos impugnados, al carecer de la motivación necesaria, han lesionado el derecho de los recurrentes al *ius in officium*, protegido en el art. 23.2 CE y procede otorgar el amparo.

9. Por providencia de fecha 24 de septiembre de 2009, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 siguiente del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de amparo se dirige contra los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que inadmitieron la solicitud de comparecencia del Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados, presentada por el Grupo Parlamentario Popular. La demanda de amparo aduce que vulneraron el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE) y, a través de éste, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), argumentando que su solicitud cumplía con todos los requisitos legales, de modo que debió admitirse, sin que pueda prevalecer en su contra una supuesta práctica parlamentaria, cuya existencia misma ponen en duda, por lo que los Acuerdos de la Mesa han restringido ilegítimamente sus facultades en cuanto parlamentarios.

La representación procesal del Congreso de los Diputados solicita la desestimación del recurso de amparo entendiendo que la Mesa ejerció legítimamente sus facultades de calificación de las iniciativas parlamentarias, revisando la concurrencia de los requisitos legalmente exigidos, entre los que han de incluirse los sentados por la práctica parlamentaria.

Por su parte, el Ministerio Fiscal considera que la Mesa de la Cámara aplicó indebidamente, y sin suficiente motivación, un requisito adicional no previsto en el Reglamento, restringiendo las facultades de los parlamentarios de un modo contrario al art. 23.2 CE, por lo que interesa la estimación del recurso de amparo.

2. Este Tribunal ha tenido oportunidad de elaborar una extensa doctrina constitucional acerca de las decisiones de las Mesas de las asambleas parlamentarias que inadmiten iniciativas de este tipo, en relación con el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23.2 CE), y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Conforme a la misma, sistematizada especialmente en las SSTC 90/2005, de 18 de abril, FJ 2, 141/2007, de 18 de junio, FJ 3, venimos señalando que el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga. De este modo, hemos declarado que estamos ante un derecho de configuración legal, en el sentido de que compete a los Reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden; ahora bien, una vez creados quedan integrados

en el estatuto propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren (por todas, SSTC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4; 141/2007, de 18 de junio, FJ 3; 74/2009, de 23 de marzo, FJ 3).

Sin embargo, no cualquier acto que infrinja la legalidad del *ius in officium* lesiona el derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como es, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes (por todas, STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 5, con más referencias). Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y el deber de motivar las razones de su aplicación (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3 y las referencias allí incluidas).

3. El presente recurso de amparo versa sobre el ejercicio de la facultad prevista en el art. 44.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que prevé que las Comisiones puedan recabar «por conducto del Presidente del Congreso» la presencia «de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión».

Como señalamos en las SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5, y 90/2005, de 18 de abril, FJ 2, «aunque, ciertamente, la facultad de recabar la comparecencia en las comisiones de autoridades, funcionarios públicos y otras personas se atribuye directamente a éstas, parece existir una práctica parlamentaria, no discutida por ninguna de las partes, en virtud de la cual son los propios grupos parlamentarios, a través de su Portavoz, quienes formulan a la Mesa [de la Cámara] las propuestas de comparecencia, decidiendo esta última la admisión o inadmisión a trámite de las mismas, de modo que, en caso afirmativo, es a la propia Comisión a quien corresponde decidir si recaba o no finalmente una determinada comparecencia. Por consiguiente, y en virtud de la práctica parlamentaria a la que acabamos de aludir, ninguna duda cabe de que la facultad de proponer las comparecencias a las que hace referencia el art. 44 RCD forma parte del *ius in officium* de los Diputados. Además, en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, dicha facultad ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE».

En las mismas resoluciones abordamos el análisis del alcance de las funciones de control que la Mesa del Congreso de los Diputados ejerce sobre dichas propuestas de comparecencia, reguladas en los apartados 4 y 5 del art. 31.1 RCD, concluyendo que «del tenor de ambos preceptos se desprende con claridad —al igual que hemos afirmado en relación con otros de contenido análogo— que el control que la Mesa ejerce sobre los escritos y documentos presentados es, esencialmente, un ‘examen de la viabilidad formal’ de tales propuestas, que excluye cualquier tipo de juicio de oportunidad (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8). Ahora bien, también es claro, como ya conjeturábamos en hipótesis en dicha STC 161/1988 y confirmamos con posterioridad, que un control de esta naturaleza por parte de la Mesa de la Cámara puede asimismo incluir ‘una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido’ (SSTC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 6; 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 4; ATC 155/1993, de 24 de mayo, FJ 3; en similar sentido, STC 41/1995, de 13 de febrero, FJ 4). Todo ello sin olvidar, volviendo a lo afirmado en la STC 161/1988, que en la decisión sobre la admisión de dicha clase de peticiones la Mesa no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio de un derecho de los parlamentarios que las formulan y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través... del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones

sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 de la Constitución)» (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 8, y 90/2005, de 18 de abril, FJ 2).

4. Aplicando la doctrina precedente al supuesto actual, se constata en primer lugar que las resoluciones impugnadas justifican la inadmisión de la solicitud de comparecencia en que la comparecencia de órganos colegiados ha de hacerse a través de su Presidente o persona en la que delegue. Las resoluciones de la Mesa de la Cámara hacen derivar tal premisa tanto de la práctica parlamentaria como del hecho de que la regulación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores atribuye en exclusiva a su Presidente su representación legal.

Ciertamente, los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras. Así ha venido a reconocerlo este Tribunal, al afirmar que estos usos parlamentarios «siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho» (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3). Ahora bien, ello no quiere decir que tales usos parlamentarios hayan de tener necesariamente el mismo valor que las propias normas del Reglamento parlamentario aprobadas por el Pleno de la Cámara, máxime cuando, como ocurre en el presente caso, se trata de prácticas parlamentarias surgidas al amparo de un concreto precepto del propio Reglamento al objeto de interpretar el sentido y la finalidad del mismo.

Ya advertimos en la STC 119/1990, de 21 de junio, a propósito de las vías impugnatorias de las resoluciones de carácter general dictadas por la Presidencia del Congreso de los Diputados en uso de la facultad que le confiere el art. 32.2 RCD, que, cualquiera que pudiera ser la equiparación entre normas reglamentarias y resoluciones presidenciales desde el punto de vista de su impugnabilidad, ello «no equivale a una equiparación de unas y otros desde todos los puntos de vista y a todos los efectos», y ello porque «la aprobación y reforma de los Reglamentos parlamentarios está reservada a las Cámaras mismas por el art. 72.1 de la Constitución, que impone para una y otra, incluso, la exigencia suplementaria de la mayoría absoluta, y este mandato es difícilmente compatible con esa equiparación total» (FJ 5). Esta misma doctrina la reiteramos en la STC 44/1995, de 13 de febrero, en relación con las normas supletorias del Reglamento parlamentario dictadas por las Mesas en el ejercicio de las facultades conferidas por aquél (FJ 2). Es más, como también afirmamos en la citada STC 119/1990, «aun aceptando la hipótesis de un uso normativo preexistente, es evidente que tal uso no genera normas con rango de ley, que es el exigido por el art. 23.2 de la Constitución para establecer condiciones o requisitos en el acceso a los cargos públicos y, más generalmente, por el art. 53.1 de la misma, para regular el ejercicio de los derechos fundamentales». Y, aunque en aquel caso se trataba del acceso mismo a la condición de parlamentario, dicha doctrina ha de entenderse extensible al supuesto de permanencia en dicho cargo público en condiciones de igualdad, incluido igualmente dentro del contenido constitucionalmente protegido del art. 23.2 CE.

Consecuencia de todo ello es que los usos parlamentarios, al igual que el resto de las normas o resoluciones intraparlamentarias dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo; así, la práctica parlamentaria efectivamente instaurada en el seno de la Cámara no puede resultar tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas, entre las que se encuentran, como hemos reiterado ya, el control del Gobierno (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7). En definitiva, los usos parlamentarios son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, pero no pueden restringir su contenido reconocido en la norma reglamentaria.

De ese modo, hay que entender que la invocación del precedente parlamentario que realizan las resoluciones impugnadas carece de virtualidad limitadora de las prerrogativas parlamentarias reconocidas por el Reglamento de la Cámara. La existencia de una costumbre conforme a la cual la comparecencia parlamentaria de los órganos colegiados se realiza a través de su Presidente o la persona que éste designe obedece, sin duda, a la finalidad, destacada en su escrito por la representación procesal del Congreso de los

Diputados, de que sea tan sólo esa única voz la que exprese el parecer del órgano. El Ordenamiento jurídico, tal y como en el caso concreto de la Comisión Nacional del Mercado de Valores hace la Ley 24/1988, prevé entre las funciones del Presidente de estos órganos la representación pública de los mismos, incluida la información —pública o reservada— ante el Parlamento. De ese modo, el citado uso parlamentario viene a regular de modo jurídicamente plausible la comparecencia parlamentaria de los órganos colegiados del Estado.

No obstante, las normas consuetudinarias parlamentarias referentes a la comparecencia formal de los órganos colegiados a través de su Presidente no pueden restringir la prerrogativa parlamentaria de instar la comparecencia de «autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate» de tal manera que impidan la presencia ante la correspondiente Comisión parlamentaria de otros miembros de dichos órganos. Las reglas relativas al modo de comparecer los órganos colegiados ante el Parlamento han de armonizarse con la facultad de los parlamentarios de oír a las personas o autoridades que consideren que, personalmente y en razón de su cargo, puedan aportar elementos de juicio que contribuyan a la tarea de control del Gobierno. En tales casos es evidente que no se tratará de una comparecencia del órgano en cuestión, sino de la persona citada, que lo hará en cuanto autoridad o cargo público, sin que pueda entenderse que sus manifestaciones reflejan la opinión del órgano colegido, sino la suya propia. De lo contrario, al impedir que la Comisión pueda oír a cualquier cargo o autoridad por el mero hecho de estar integrado en determinado órgano se introduce una restricción en el ejercicio de la iniciativa parlamentaria que carece de justificación y recorta con tal intensidad la facultad de los parlamentarios de llamar ante la Comisión a quienes puedan aportar cualquier elemento para el ejercicio de sus funciones de control del Gobierno, que resulta evidentemente desproporcionada.

En tal sentido, la Mesa del Congreso de los Diputados, en ejercicio de sus funciones de examen liminar de la viabilidad formal de las iniciativas parlamentarias de esta índole, puede controlar el cumplimiento de los requisitos previstos en el art. 44.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados, con el límite de no asumir competencias propias de la Comisión parlamentaria, que hurtarían a ésta el ejercicio de sus competencias, entre las que se incluye, notablemente, la de tener «la última palabra sobre si requiere o no la presencia de los miembros del ejecutivo, autoridades, funcionarios públicos, o personas competentes» (STC 90/2005, de 18 de abril, FJ 7).

5. Las anteriores conclusiones conducen necesariamente al otorgamiento del amparo solicitado contra las respectivas resoluciones de la Mesa de la Cámara, si bien es necesario precisar el alcance de nuestro fallo. Al dictarse éste nos encontramos, en efecto, con que la adopción de los acuerdos tuvo lugar en una legislatura ya finalizada. Por ello, al igual que hemos hecho y explicado en las SSTC 107/2001, de 23 de abril, FJ 10; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 6; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 11; 90/2005, de 18 de abril, FJ 8; 141/2007, de 18 de junio, FJ 6, y 74/2009, de 23 de marzo, FJ 5, respecto a supuestos similares, no cabe adoptar en el fallo de nuestra Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado por la Mesa del Congreso de los Diputados, de suerte que la pretensión de los demandantes de amparo ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho recogido en el art. 23.2 CE y la nulidad de los acuerdos que, en primera instancia, impidieron su ejercicio.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados don Eduardo Zaplana Hernández-Soro y en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho fundamental de los parlamentarios integrantes de dicho grupo a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

2.º Restablecerlos en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los Acuerdos de fecha 1 de febrero de 2005 y 15 de febrero de 2005 de la Mesa del Congreso de los Diputados, citados en el encabezamiento de esta Sentencia.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de septiembre de dos mil nueve.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.