

# EL CONTROL PARLAMENTARIO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

ESPERANZA GÓMEZ CORONA

*Profesora Colaboradora de Derecho Constitucional  
Universidad de Sevilla*

## SUMARIO

- I. Tribunal Constitucional y control parlamentario del gobierno.
- II. Los instrumentos de control en la jurisprudencia constitucional.
- III. Conclusiones.
- IV. Anexo.

Este trabajo tiene por objeto ofrecer un análisis de la jurisprudencia constitucional relativa a la función de control parlamentario recaída desde que el Tribunal Constitucional iniciara su andadura, hace más un cuarto de siglo. Para ello, se estudiarán los pronunciamientos jurisprudenciales relativos no sólo a las Asambleas integrantes de las Cortes Generales, sino también a los parlamentos autonómicos, dado que la función de control político resulta consustancial al régimen parlamentario, presente también en el diseño institucional de las Comunidades Autónomas.

Junto al examen detallado de la jurisprudencia recaída sobre los diversos instrumentos de control político, tratará de ofrecerse una brevísima exposición de las diversas líneas jurisprudenciales que han permitido al Tribunal Constitucional convertirse en garante cualificado de esta fundamental potestad parlamentaria, contribuyendo así al normal desarrollo de las relaciones propias del sistema parlamentario de gobierno.

## I. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

La jurisprudencia constitucional en materia de control parlamentario se ha demostrado, además de abundante, muy efectiva para la salvaguarda de los derechos de las minorías, protagonistas indiscutibles en esta función.

Sin embargo, el estado de la cuestión ha variado con el tiempo y no ha sido sino la confluencia de dos líneas jurisprudenciales diversas la que ha colocado al Tribunal Constitucional en una posición de garante de los derechos reconocidos a los parlamentarios. Por un lado, la superación de la caduca teoría de los *interna corporis acta*, que se produce en los primeros años y, paralelamente, la construcción erigida en torno al derecho del artículo 23 CE, que ha convertido al Tribunal Constitucional en principal garante del *status* del parlamentario. Por otro, la evolución que el Tribunal Constitucional ha sufrido en lo que respecta al control de las potestades de los órganos rectores de las Asambleas, básicamente la Mesa, de admitir a trámite y calificar los diversos escritos parlamentarios.

Todo ello no habría sido posible sin la previsión del artículo 42 LOTC, que establece un recurso de amparo frente a *decisiones y actos sin valor de ley emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos*. Esta vía se ha convertido en el cauce procesal que ha permitido el acceso del órgano de garantía constitucional al ámbito interno de las Cámaras parlamentarias, con una intensidad difícil de imaginar en los primeros años de vigencia de nuestra Constitución.

Estas cuestiones van a ser analizadas brevemente, antes de proceder a la exposición de la jurisprudencia relativa a los instrumentos de control.

### 1. LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA INTERNA COMO OBJETO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.

#### 1.1. El ámbito de los *interna corporis acta* en la jurisprudencia constitucional

El principio constitucional de la autonomía parlamentaria ha estado muy presente en la jurisprudencia constitucional desde sus inicios<sup>1</sup>, tanto que durante un tiempo sirvió al Tribunal Constitucional para sustentar la inmunidad de los actos parlamentarios de eficacia meramente interna.

1 «Una interpretación sistemática de los diversos preceptos constitucionales, tanto de los que consagran los derechos fundamentales como de los que establecen los privilegios funcionales, conduce a atribuir a las Cámaras y a sus miembros un amplio margen de libertad en el uso de sus privilegios, pues su finalidad es asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias cuya importancia en un sistema democrático es decisiva, entre otras cosas, para la defensa de los mismos derechos fundamentales» (ATC 147/1982, de 22 de abril, F.J. Quinto).

La primera mención explícita a esta tesis la encontramos en el ATC 183/1984, de 21 de marzo, que inadmite un recurso de amparo interpuesto por un Senador frente a unas disposiciones de la Presidencia de la Cámara<sup>2</sup>. Uno de los dos motivos de inadmisión<sup>3</sup> hace referencia, precisamente, a la eficacia de las normas dictadas, de modo que el Tribunal, atendiendo al ámbito de validez, al origen y a los destinatarios del acto impugnado, concluye que,

«la norma impugnada es un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. No es, por tanto, una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia, y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las Leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto de control de inconstitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen»<sup>4</sup>.

En este pronunciamiento se sientan las bases para el reconocimiento de un ámbito de la actividad parlamentaria exento de todo control, los *interna corporis acta*, que para el Tribunal son aquellos actos que agotan sus efectos en el interior de la Cámara, no produciendo efectos jurídicos externos.

Esta concepción jurisprudencial, carente de todo fundamento<sup>5</sup> y duramente criticada por la doctrina<sup>6</sup>, sería posteriormente confirma-

2 En este caso, se impugnan unas normas dictadas por el Presidente del Senado para regular la tramitación de las enmiendas presentadas al texto de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación.

3 La inadmisión se fundamenta, además, en el carácter general de la disposición impugnada, lo que a juicio del Tribunal Constitucional impide su revisión en sede de amparo.

4 ATC 183/1984, de 21 de marzo, F.J. Segundo.

5 El artículo 42 LOTC no distingue entre actividad interna y externa, aludiendo únicamente a la actividad parlamentaria sin valor de ley que viole derechos fundamentales. De este modo, la LOTC no otorga relevancia alguna al carácter del sujeto que interpone el amparo, que puede ser, atendiendo al tenor literal, tanto un miembro de la misma, como un funcionario a su servicio, o un tercero ajeno aunque afectado por la actuación de las Cámaras. En este sentido y como señalara Torres Muro, el Tribunal se ha impuesto una innecesaria autolimitación que no encuentra fundamento en la letra del artículo 42 LOTC, que no distingue entre la actividad interna y externa. TORRES MURO, I., «Actos internos de la Cámara y recurso de amparo. Un comentario al Auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 12, 1984, p. 161. Un estudio completo sobre el artículo 42 LOTC es el que realiza MORALES ARROYO, J. M., *El procedimiento de amparo contra las decisiones y los actos de los órganos legislativos*, trabajo inédito consultado por deferencia del autor.

6 TORRES MURO, I., «Actos internos de la Cámara y recurso de amparo. Un comentario al Auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984», ob. cit. y GUAITA, A., «El recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos», *Revista de las Cortes Generales*, 7, 1986.

da<sup>7</sup>. Sin embargo, no pasaría mucho tiempo hasta que el Tribunal Constitucional abandonara esta línea jurisprudencial para poner el acento en el más valor de los derechos fundamentales, primando su salvaguarda frente a la autonomía parlamentaria. Así, en el ATC 12/1986, de 15 de enero, ya se apunta que:

«los actos puramente internos que adopten las mismas no podrán ser enjuiciados por este Tribunal, en cuanto que presuntamente lesivos de los Reglamentos Parlamentarios, sin menoscabar aquella independencia, (...) Quiere con ello decirse que, sólo en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos internos, en virtud de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC»<sup>8</sup>.

Con la STC 161/1988, de 20 de septiembre, el Tribunal Constitucional desterrará para siempre la teoría de los *interna corporis acta*<sup>9</sup> y penetrará en el interior de las Cámaras, para controlar los actos lesivos del artículo 23 CE.

## I.2. El Tribunal Constitucional como garante del status del parlamentario

Una vez derribada la frontera de los *interna corporis acta*, el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE se convierte en la llave de acceso que permite al Tribunal supervisar la actividad parlamentaria interna con una intensidad difícil de vaticinar a la vista de la jurisprudencia constitucional antes referida.

Ello es posible gracias a la interpretación singular que el Tribunal Constitucional efectúa de este derecho, como comprensivo no sólo del acceso en con-

7 «Cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la C.E., sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen. No puede, por ello, aceptarse que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello, en nuestro Ordenamiento, sería tanto como aceptar la arbitrariedad» (STC 90/1985, de 22 de julio, F.J. Segundo).

8 ATC 12/1986, de 15 de enero, F.J. Segundo.

9 En el ATC 706/1986, de 17 de septiembre, el Tribunal Constitucional reitera de manera inaplicable la teoría de la inmunidad de los actos de eficacia meramente interna. En este Auto se resuelve un amparo presentado frente a la inadmisión por la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias de unas propuestas de Resolución subsiguientes al debate sobre orientación política general del Consejo de Gobierno, presentadas por el grupo Parlamentario Popular en dicha Asamblea. El Tribunal Constitucional no llega a pronunciarse sobre el fondo del asunto, inadmitiendo el recurso de amparo porque los hechos en que trae causa se dilucidan en el interior de la Asamblea, sin provocar efectos jurídicos externos.

diciones de igualdad a los cargos públicos, sino también del derecho a permanecer en el mismo y a desempeñarlo conforme a lo dispuesto en las leyes, sin perturbaciones ilegítimas. El Tribunal Constitucional crea además un derecho «reflejo», producto de la interconexión entre los dos apartados del artículo 23 de la Norma Fundamental, de forma que llega a entender que cuando un representante es ilegítimamente removido de su cargo o perturbado en el ejercicio de sus funciones, se lesiona realmente el derecho de aquellas personas que lo eligieron, el derecho de las personas a las que representa<sup>10</sup>.

Esta línea argumental, que se inaugura con la STC 161/1988, de 20 de septiembre<sup>11</sup>, que traslada al ámbito parlamentario una jurisprudencia ya consolidada en relación con la representación en el ámbito local<sup>12</sup>, permite engarzar las facultades reglamentariamente reconocidas a los parlamentarios con el derecho consagrado en el artículo 23.2 CE.

Ahora bien, ello «no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el Estatuto del Parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción de gobierno»<sup>13</sup>.

El problema radica en que estas precisiones no resultan muy clarificadoras y es difícil imaginar algún derecho o facultad que no guarde relación con las funciones que el Parlamento tiene constitucionalmente atribuidas. Por ello, esta interpretación que considera al derecho reconocido en el artículo 23.2 como un derecho de configuración legal, no ha sido bien acogida por la doctrina, entre otros motivos porque convierte al Tribunal Constitucional en juez de lo puramente reglamentario<sup>14</sup>. Ciertamente, un entendimiento tan amplio pue-

10 En la doctrina hay autores que consideran que el Tribunal Constitucional está modificando los esquemas propios de la teoría clásica de la representación, basados en el concepto de soberanía nacional y en la prohibición del mandato imperativo. En este sentido, Caamaño ha destacado como «será la propia evolución de la jurisprudencia constitucional y la configuración de este ámbito fundamental del mandato parlamentario, sobre todo, en materia de relaciones parlamentario/órgano, el cauce a través del cual se producirá paulatinamente una re-entrada del reconocimiento jurídico y, no sólo político, del fundamental papel de los partidos en nuestro sistema constitucional. El Tribunal no ha destruido la teoría de la representación, pero sí, y ahora se verá en qué medida, la ha modificado». CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., *Mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1991, p. 77.

11 En esta sentencia, el Tribunal Constitucional estima por primera vez un recurso de amparo interpuesto por un parlamentario conectando la vulneración de sus facultades reglamentarias con la violación del artículo 23.2 CE.

12 SSTC 5/1983, de 4 de febrero; 10/1983, de 21 de febrero; 32/1985, de 6 de marzo.

13 STC 220/1991, de 25 de noviembre.

14 García Roca la ha criticado por entender que «degrada la fuerza normativa de la Constitución al interpretar sus normas a la luz de la ley y no a la inversa, tal y como es notorio requiere la exégesis de las normas constitucionales». GARCÍA ROCA, J., «La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución», *Revista de las Cortes Generales*, 34, 1995, p. 86. En idéntico sentido, Aguiar de Luque ha mantenido que a la hora de enjuiciar un acto parlamentario de orden interno «el parámetro de

de plantear problemas, a pesar de que el órgano de garantía ha reiterado que no toda violación de los Reglamentos de las Cámaras constituye una violación de los derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo, ya que no es posible incluir la generalidad de las normas de los Reglamentos Parlamentarios en el bloque de la constitucionalidad relativo al artículo 23 CE<sup>15</sup>. Por ello hace un esfuerzo, no muy fructífero habría que añadir, por delimitar qué facultades comprendidas en el *status* del parlamentario habría que considerar integradas en el artículo 23.2 CE y cuáles no.

Pero independientemente de la polémica doctrinal que esta asimilación ha suscitado<sup>16</sup>, no puede desconocerse que la jurisprudencia constitucional ha provocado la constitucionalización de numerosas facultades de los parlamentarios, convirtiéndolas en derechos fundamentales. Más adelante podrá analizarse cuáles de estas atribuciones están relacionadas con la función de control y la incidencia que ello tiene en lo que respecta al nivel de protección que el Tribunal Constitucional va a otorgar a las mismas.

Antes de ello, conviene efectuar un último alto en el camino para analizar la jurisprudencia constitucional relativa a las potestades de la Mesa de calificación y admisión a trámite de los escritos parlamentarios. Como se comprobará en seguida, la evolución jurisprudencial en esta materia ha resultado crucial para la fiscalización del desempeño de la potestad de control parlamentario del gobierno.

## 2. LA POTESTAD DE ADMISIÓN A TRÁMITE Y CALIFICACIÓN DE LA MESA Y SU CONTROL POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En la organización institucional parlamentaria, la Mesa juega un papel central como órgano que debe admitir y tramitar los escritos parlamentarios<sup>17</sup>, por

enjuiciamiento no es sólo la Constitución sino también y en mayor medida, el régimen legal del parlamentario (...). El *ius in officium* del artículo 23 es de textura totalmente abierta». AGUIAR DE LUQUE, L., «La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional», en Pau i Vall (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional*, Pamplona, Aranzadi, 1997, p. 63.

15 AATC 12/1986, de 15 de enero; 292/1987, de 11 de marzo y SSTC 118/1988, de 20 de junio y 36/1990, de 1 de marzo.

16 En la doctrina se ha suscitado un debate muy interesante entre aquellos que entienden que es perfectamente coherente con nuestro sistema configurar estas facultades como derechos fundamentales integrados en el artículo 23.2 CE, como García Roca o Torres Muro y aquellos que, como Biglino Campos o Jiménez Campo abogan por un entendimiento de estas facultades como simples atribuciones de los miembros de un órgano colegiado, tendentes a posibilitar la formación de la voluntad de ese órgano. Al respecto puede consultarse GARCÍA ROCA, J., «La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los Derechos Fundamentales del artículo 23.2 CE», ob. cit.; TORRES MURO, I., «Los derechos de los parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, 44, 1998; BIGLINO CAMPOS, P., «Las facultades de los parlamentarios, ¿son derechos fundamentales?», *Revista de las Cortes Generales*, 30, 1993; JIMÉNEZ CAMPO, J., «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», en Pau i Vall (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional*, ob. cit., p. 220.

17 Sobre la regulación de esta cuestión en los diversos Reglamentos Parlamentarios de nuestro país, puede consultarse GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F.J., «El derecho fundamental al debate parlamentario», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 16, 2005, pp. 267 y ss.

lo que del desempeño correcto de esta competencia puede acabar dependiendo el ejercicio de las funciones parlamentarias. Sobre todo, en el caso de la función de control, en la que las minorías cobran una relevancia especial<sup>18</sup>.

En esta jurisprudencia, nuevamente se aprecia la tensión entre la autonomía parlamentaria y la necesidad de someter a control jurisdiccional la actividad de las Cámaras. Tensión resuelta en un primer momento a favor de la garantía parlamentaria para ir evolucionando hacia un entendimiento que permite mayores dosis de fiscalización en la actualidad.

La jurisprudencia constitucional recaída sobre las decisiones de la Mesa en ejercicio de su potestad de calificación y admisión a trámite de los escritos parlamentarios ha sufrido una interesante evolución en lo que respecta a su control por el Tribunal Constitucional. Una primera línea jurisprudencial, emanada a partir de la STC 161/1988, de 20 de septiembre<sup>19</sup>, se muestra muy permisiva con la actuación de la Mesa llevada a cabo, incluso, con extralimitación de lo previsto en los Reglamentos Parlamentarios. En este sentido, el Tribunal Constitucional va a considerar constitucionalmente lícito que la Mesa rechace escritos realizando para ello un control material de las iniciativas, control que en ocasiones va más allá de las atribuciones que el propio Reglamento reconoce a este órgano.

En concreto, el Tribunal Constitucional ha avalado la inadmisión de escritos en que se planteaban cuestiones «entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de las Cámaras»<sup>20</sup>, aún cuando en determinados procedimientos ese no parece ser un canon apropiado de admisibilidad; o incluso en aquellas en que se perseguía o se constataba una «inconstitucionalidad manifiesta»<sup>21</sup>. Como podrá colegirse fácilmente, la inadmisión de escritos por uno y otro motivo puede propiciar abusos por parte del órgano parlamentario, tentado de acudir a esos expedientes genéricos cuando no existe voluntad política de admitir una determinada iniciativa.

18 Sobre esta cuestión puede consultarse LÓPEZ GUERRA, L., «El titular del control parlamentario», en *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 155-178.

19 Sobre este pronunciamiento puede consultarse MANCISIDOR ARTARAZ, E., «El derecho de los parlamentarios a recabar información (Comentario a la STC 161/1988, de 20 de septiembre)», *Revista Vasca de Administración Pública*, 24, 1989.

20 STC 161/1988, de 20 de septiembre, ATC 155/1993, de 24 de mayo, STC 95/1994, de 21 de marzo.

21 STC 205/1990, de 13 de diciembre.

22 En esta sentencia, el Tribunal destaca que no basta con la existencia de un precepto reglamentario que establezca la inadmisión de aquellos escritos que se refieren a «temas cuyo tenor suscite dudas sobre la competencia de la Asamblea para conocer de ellos». Ello, porque «competencia de la Asamblea» es un concepto que no puede identificarse con el de las competencias legislativas que constitucional y estatutariamente pueden corresponder a la Comunidad Autónoma, como, sin embargo, se argumenta (...) Pero, en modo alguno, puede deducirse de ello que la Mesa esté reglamentariamente habilitada para realizar un juicio de inconstitucionalidad acerca de si una proposición de Ley promovida por un Grupo Parlamentario puede exceder o no el ámbito, de las «competencias legislativas» de las Comunidades Autónomas» (F.J. Cuarto).

El Tribunal Constitucional, sin embargo, comenzaría a abandonar esta línea jurisprudencial en 1995, con la STC 124/1995, de 18 de julio<sup>22</sup>, para apartarse de ella definitivamente con la STC 38/1999, de 22 de marzo, a partir de la cual el Reglamento Parlamentario se convierte en el único parámetro de actuación de la Mesa<sup>23</sup>.

Sin duda alguna, este viraje convierte al Tribunal Constitucional en garante de la recta actuación de la Mesa en su función esencial de admitir y tramitar los escritos parlamentarios. Sólo una vez consumado ese giro, el órgano de garantía constitucional puede analizar sin cortapisas la regularidad constitucional de su actuación. Esto va a repercutir indirectamente en el ejercicio de la función de control, desempeñada básicamente por las minorías parlamentarias, que gozan de una presencia menor en la Mesa<sup>24</sup>.

Una vez expuestas las principales líneas que han permitido al Tribunal Constitucional convertirse en garante del *status* parlamentario, procede centrar la atención en el objeto principal de este trabajo, el análisis de la jurisprudencia constitucional recaída sobre la función de control parlamentario del gobierno.

## II. LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Una vez derribado el mito de los *interna corporis acta* y consciente el Tribunal Constitucional de que debe controlar la regularidad de la actuación de las Mesas, se sentaban las bases para supervisar en sede de amparo la legitimidad constitucional de lo acaecido en el interior de las Cámaras.

Como ya se ha dicho, la construcción erigida en torno al artículo 23.2 CE, va a asimilar las diversas facultades reconocidas en el Reglamento Parlamentario a derechos fundamentales, legitimando al Tribunal Constitucional para reparar su eventual menoscabo. También se ha constatado como el mismo Tribunal Constitucional ha tratado, sin mucha fortuna, de definir el haz de facultades que habría que entender incluidas en el *status* del parlamentario protegido por el artículo 23.2 CE, considerando como pertenecientes a ese núcleo esencial «las que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno»<sup>25</sup>.

Sobre esta última, el Tribunal Constitucional ha señalado que «es indudable que la función de control político del Gobierno que corresponde a los parlamentarios forma parte del núcleo esencial de su condición de representantes y

23 En este pronunciamiento, en el que se recurre la inadmisión de una proposición de ley fundamentada en la contravención del Estatuto del Principado de Asturias, el Tribunal Constitucional se limita al examen de la cobertura legal de la decisión de la Mesa, sin reparar en el motivo de su posible inconstitucionalidad, manifiesta o no.

24 Sobre la composición de las Mesas puede consultarse LAPUENTE ARAGO, R., «El sistema de designación de las Mesas en Derecho parlamentario español. Notas para una crítica», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 6, 1994, pp. 113-147.

25 STC 220/1991, de 25 de noviembre.

que, por ello mismo, las normas parlamentarias que instrumentan y ordenan el ejercicio de esa función deben aplicarse por igual a todos los miembros de la Cámara, sin que se obstaculice indebidamente su ejercicio. Por tanto, cuando ello concurra, los parlamentarios afectados pueden interponer recurso de amparo frente a los actos o resoluciones que indebidamente les impidan ejercer su mandato de representación, pues en tales casos la quiebra de la legalidad parlamentaria conlleva una consecuente vulneración del derecho fundamental que reconoce el art. 23.2 de la Constitución, en los términos que ya quedan expuestos.<sup>26</sup>

En las páginas que siguen va a analizarse la jurisprudencia constitucional recaída sobre los diversos instrumentos de control, tratando de vislumbrar como se ha desarrollado esa labor de supervisión.

Para ello va a agruparse la jurisprudencia constitucional en función de los diversos instrumentos. Junto a los que responden de una manera más clara a esta función —preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación— se va a hacer referencia a aquellos instrumentos que, si bien sirven a la función de control de la acción del gobierno, también pueden responder a una pretendida función de impulso o de *indirizzo* político<sup>27</sup>: mociones y proposiciones no de ley<sup>28</sup>. Junto a ello, se analizará la jurisprudencia constitucional relativa al derecho de información que asiste a los parlamentarios así como la facultad de solicitar la comparecencia de los miembros del gobierno y otras autoridades.

## 1. PREGUNTAS PARLAMENTARIAS

Para el Tribunal Constitucional, «no cabe duda de que la facultad de formular preguntas (...) pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente y el desempeño de los

26 ATC 215/2000, de 21 de septiembre, F.J. Segundo.

27 Sobre el significado de esta función, puede consultarse MARTINES, T., *Voz* «Indirizzo politico», *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Varese, Giuffrè Editore, 1971.

28 Estos instrumentos pueden provocar cierta confusión debido a que su denominación no es común en todos los ordenamientos parlamentarios. En lo que respecta a las Cortes Generales, tanto el Reglamento del Congreso como el del Senado prevén la posibilidad de que las Cámaras voten una moción tras la presentación de una interpelación (arts. 184.1 RC y 173.2 RS). Sin embargo, si de lo que se trata es de que las Cámaras manifiesten su posición sobre un determinado asunto, los Reglamentos de las Cámaras difieren en su terminología. El RC, arts. 193 a 195, recoge la figura de la «proposición no de ley», a través de la cuál los Grupos Parlamentarios pueden presentar propuestas de resolución a la Cámara. En su tramitación tiene lugar un debate en el que interviene un representante de cada Grupo. En el Reglamento del Senado (arts. 174 a 181) no se hacen alusiones a este instrumento, al menos con esa denominación porque resultan asimilables a las mociones, que pueden ser hasta de cuatro tipos diferentes. El procedimiento en la Cámara Alta es más complejo, ya que en función de la finalidad que se persiga pueden ser presentadas por sujetos distintos, siguiendo, además, una tramitación diferente.

derechos y facultades que la acompañan constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante.<sup>29</sup>

Las preguntas parlamentarias han sido objeto de pronunciamiento jurisprudencial hasta en cinco ocasiones, planteándose además en todos los escenarios posibles: recurso de amparo planteado por parlamentarios que se sienten insatisfechos con la respuesta dada por el ejecutivo, recurso de amparo de los parlamentarios frente a la decisión de la Mesa que inadmite a trámite su pregunta e incluso recurso de amparo planteado frente a la formulación misma de una pregunta y su publicación en el Boletín Oficial de la Cámara por quién resultó aludido en el tenor de la misma.

En el primer escenario se desarrolla la STC 220/1991, de 25 de noviembre, que presenta como particularidad ella que resuelve un amparo planteado frente a la respuesta dada por el Gobierno vasco a varias preguntas formuladas por parlamentarios del Grupo Parlamentario Euskadiko Ezquierda a través de la mesa de esa Cámara. Las preguntas hacían referencia al destino de fondos reservados en los Presupuestos de los años 1988 y 1989. El Gobierno vasco, por medio del Consejero de Interior y del Secretario de la Presidencia respondió aludiendo al carácter secreto de la información solicitada<sup>30</sup>.

El Tribunal Constitucional resuelve la cuestión aduciendo que «los actos a través de los cuales se articulan las peticiones de información y preguntas de los parlamentarios a los miembros del Gobierno y, en general, todos aquellos que se produzcan en el ámbito de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, incluidos los autonómicos, agotan normalmente sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de los instrumentos de control político, que excluye, generalmente, tanto la fiscalización judicial como la de este Tribunal Constitucional, al que no corresponde el control en cualquier clase de alteraciones o irregularidades que se produzcan en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo»<sup>31</sup>. Más adelante tendremos oportunidad de volver a esta cuestión.

En el ámbito parlamentario se enmarcan tres pronunciamientos jurisprudenciales, que resuelven conflictos entre los parlamentarios que formulan preguntas y la Mesa de la Cámara que de alguna manera obstaculiza la actividad de control, inadmitiéndolas.

En la primera de ellas, resuelta por el ATC 9/1998, de 12 de enero, la demanda trae causa en una Resolución de la Mesa del Parlamento de Andalucía que inadmitía a trámite una pregunta con ruego de respuesta oral en el Pleno.

29 STC 107/2001, de 23 de abril, F.J. Cuarto.

30 El Consejero de Interior se expresó en los siguientes términos: «Los gastos reservados tienen el carácter de secreto, precisamente por la propia Ley que los aprueba, es decir, es el propio Parlamento, expresión de la voluntad popular, quien declara la naturaleza secreta del destino de los mismos; y por su Señoría se me pide vulneración de esa decisión mayoritaria, que comprenderá, no estoy dispuesto a hacerlo; no sólo por capricho, sino por respeto y acatamiento de una Ley nacida de la voluntad democráticamente expresada». El Secretario de la Presidencia se limitó a ratificar dicha contestación.

31 F.J. Quinto.

Las razones descansaban, a juicio de la Mesa, en que la pregunta había sido objeto de anterior respuesta en el mismo período de sesiones, previsión contenida en el artículo 164.2 del Reglamento de la Cámara como causa de inadmisión.

Ciertamente, la pregunta objeto de debate constituía la tercera de una serie de tres formuladas a la Consejera de Economía y Hacienda en relación con su actividad como Consejera de Aviaco. La primera de ellas («¿Confirma o desmiente que el pase de libre circulación del que dispuso como Consejera de Aviaco fue utilizado 444 veces, 110 en el año 95 y 112 veces en el año 96?»), fue objeto de respuesta por la misma («Es rotundamente falso»).

Una nueva pregunta relativa a la misma cuestión fue presentada con fecha 27 de mayo de 1997 e inadmitida por la Mesa.

El 3 de junio de 1997, el mismo diputado del Grupo Parlamentario Popular presentó una tercera pregunta dirigida a la Consejera de Economía y Hacienda, con el siguiente tenor:

«1.º ¿Cumplió lo establecido en la Ley 5/84, de 23 de abril, sobre incompatibilidades de los altos cargos, durante su etapa como consejera de Aviaco, que simultaneó como miembro del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía?

2.º ¿Qué actuaciones concretas realizó, mientras formó parte del Consejo de Administración de Aviaco, para defender los intereses de Andalucía?»

La Mesa del Parlamento de Andalucía en su sesión de 4 de junio de 1997 decidió no admitir a trámite esta última pregunta, en virtud del artículo 164.2 del Reglamento de la Asamblea, que dispone que «no se admitirán a trámite preguntas orales que interroguen sobre cuestiones que hayan sido objeto de anterior respuesta» en el mismo período de sesiones. La solicitud de reconsideración fue rechazada el 11 del mismo mes.

Para el Tribunal Constitucional, «las preguntas no eran iguales, pero en el fondo de la última parece subyacer (y así lo ha entendido la Mesa) una clara intención, de la que manifiestamente participa la primera»<sup>32</sup>. De esta manera se avala la decisión del órgano rector de la Cámara, que a pesar de las diferencias entre ambas, decide inadmitirla a trámite por reiterativa.

Las palabras del Tribunal Constitucional son muy reveladoras de su posición con respecto a esta cuestión:

«Técnicamente no ofrece dudas que las preguntas son formalmente distintas. Ya desde un punto de vista sustantivo puede sospecharse que la inadmitida —tercera de las planteadas— vuelve sobre el tema planteado con la primera y reiterado con la segunda. Es muy posible que la interpretación y aplicación que del art. 164.2 del Reglamento ha hecho la Mesa no sean las acertadas (...)» (F.J. Segundo).

32 ATC 9/1998, de 12 de enero, F.J. Primero.

Y más adelante, destaca:

«Así las cosas, la Mesa pudo haber acertado o no en su Resolución, pero ésta queda amparada «por la autonomía que la Constitución garantiza a las Cámaras y a sus órganos de gobierno para interpretar y aplicar las normas de organización de los debates decididas por las propias Cámaras y no lesiona el derecho fundamental invocado» (ATC 614/1988, fundamento jurídico 2º). El fondo de interés político de la actividad de la Consejera como miembro del Consejo de Aviaco había quedado ceñido con ocasión del primer debate suscitado en relación con el asunto de los pases, y por tanto, el derecho del parlamentario (e indirectamente, el de sus representados) a ejercer el control político del Gobierno. Por ello mismo, plantear una nueva pregunta en relación con sus actividades como Consejera de Aviaco podía ser razonablemente interpretado como un nuevo intento de abundar en aquel único punto de interés político, ya aplicado el Reglamento en términos que, por discutibles que parezcan, no han redundado en lesión de derecho fundamental alguno, y lo ha hecho, además en el ámbito de la autonomía parlamentaria garantizada por la Constitución, inaccesible, en tales casos, al control de este Tribunal (ATC 42/1997)»<sup>33</sup>.

En este caso, el Tribunal Constitucional considera razonable la interpretación que efectúa la Mesa del Reglamento Parlamentario en lo que respecta a la inadmisión de preguntas que ya hubieran sido objeto de respuesta en el mismo período de sesiones. La Mesa podría haber actuado de otra manera, considera el Tribunal Constitucional, pero su decisión no vulnera el derecho reconocido en el artículo 23.2 CE.

Ciertamente, la decisión adoptada por la Mesa de la Cámara andaluza no puede tildarse de irrazonable, por lo que puede compartirse la argumentación del Tribunal Constitucional, que considera que el acto recurrido entra dentro del margen propio de apreciación garantizado por la autonomía parlamentaria.

La siguiente intervención del Tribunal Constitucional relativa a una pregunta parlamentaria, la STC 107/2001, de 23 de abril, se salda con un resultado distinto. En esta ocasión, el recurso de amparo se presenta frente a la inadmisión por la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia de una pregunta del siguiente tenor:

«Pregunto al Consejo de Gobierno qué medidas tiene previsto adoptar, por sí o en colaboración con el Gobierno de la Nación, para que la implantación de la Enseñanza Secundaria Obligatoria en nuestra Región se complete y sea equiparable en lo que se refiere a calidad y dotaciones con la media de las regiones y nacionalidades del Estado».

La Mesa inadmitió por considerar que el objeto de la pregunta excedía del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, a pesar de que en el Reglamento Parlamentario de la Asamblea no aparecía contemplado este supuesto como causa de inadmisión de los escritos presentados a la Mesa.

33 ATC 9/1998, de 12 de enero, F.J. Segundo.

El Tribunal Constitucional en este asunto y, tras considerar que «la formulación de una pregunta parlamentaria, como acto de control de la acción de Gobierno y su sustanciación en la Cámara, agota sus efectos en el ámbito de las relaciones institucionales entre el Gobierno y el Parlamento, y, por carecer de efectos jurídicos, resulta inidónea, de principio, para afectar y, por consiguiente, vulnerar el orden de distribución de competencias», entiende que el motivo aducido por la Mesa para inadmitir la pregunta no encuentra la necesaria cobertura del Reglamento de la Cámara.

Por ello, considera que «la pregunta formulada por el demandante de amparo al Consejo de Gobierno para su respuesta ante el Pleno de la Cámara versaba sobre aspectos que afectaban, sin duda, a la acción política de aquél y a los intereses de la Comunidad Autónoma, de modo que la decisión de la Asamblea Regional de inadmitirla a trámite, fundada además en un motivo carente de cobertura legal, ha desconocido el derecho del recurrente en amparo a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Cámara le confieren y, en consecuencia, lesionado el derecho fundamental que le reconoce el art. 23.1 y 2 CE»<sup>34</sup>.

Como se recordará, esta sentencia se produce en un momento en el que el Tribunal Constitucional ha modificado su jurisprudencia con respecto a las potestades de la Mesa de admisión y calificación de escritos y no considera legítima la inadmisión de una pregunta bajo el pretexto de que puede alterar el régimen de distribución de competencias. Como muy bien destaca el órgano de garantía constitucional, el recurso a este motivo en sede de control parlamentario no parece apropiado, pues difícilmente una pregunta puede menoscabar el sistema competencial establecido.

El ATC 125/2005, de 4 de abril trae causa en la inadmisión por la Mesa del Congreso de una pregunta relativa a supuestas irregularidades en la entrada en el país de piezas producto de cacerías en el extranjero.

La pregunta, dirigida al Sr. Álvarez Cascos, entonces Ministro de Fomento, contenía diferentes cuestiones numeradas y agrupadas, siendo el tenor de las cuatro primeras el siguiente:

«1. ¿Confirma el Sr. Ministro de Fomento que dos de los urogallos a los que se hace referencia en el oficio de la Delegación del Gobierno de Madrid, área de Agricultura, en el que se cita la referencia MSA/jesd/nº 169 de fecha 23 de septiembre de 2002 y ACTA nº A-21-174/2002 de fecha 2 de octubre de 2002, son de su propiedad?; 2. ¿Si el Sr. Álvarez Cascos conoce la normativa en materia de aduanas para la introducción de animales de otros países, por qué en el caso de las piezas introducidas por Barajas el 1 de mayo de 2002, la documentación se aportaba en rumano? ¿Se utilizó en algún momento el nombre del Sr. Ministro para el paso de aduana de los oportunos controles sanitarios y documentales?; 3. ¿A la vuelta del Sr. Álvarez Cascos a Madrid le comunicó el Sr. Ipiña cómo había pasado la aduana? ¿Hizo el Ministro de Fomento algo para subsanar estas circunstancias, se puso en algún momento en contacto con las

<sup>34</sup> STC 107/2001, de 23 de abril, F.J. Noveno.

autoridades aduaneras dado que el Sr. Álvarez Cascos sí era conocedor de la necesidad de pasar los trámites aduaneros, según la propia versión del Sr. Ipiña, y también según acredita su documentada experiencia en este campo? ¿Cómo explica el Sr. Ministro, sin embargo, que la documentación en poder del taxidermista, a la que accede el SEPRONA varios meses después, fuera incorrecta?; 4. ¿Ha introducido el Sr. Ministro de Fomento otras piezas, producto de sus cacerías en el extranjero, sin la correcta documentación? ¿Ha sido objeto de alguna otra investigación por esta materia? ¿Se le ha incoado algún expediente sancionador, y en su caso, con qué resultado? Acompañaba a la pregunta una motivación en la que se relataba la introducción en España por un amigo del Sr. Álvarez Cascos de dos piezas de caza y las supuestas irregularidades cometidas».

La Mesa de la Cámara decidió inadmitir las preguntas una a cuarta por considerar que versaban sobre materia ajena a la competencia del Gobierno, lo que motiva la interposición de un recurso de amparo por el Grupo Parlamentario Socialista.

La cuestión se centra en si la Mesa tiene potestad para definir el ámbito de las preguntas, añadiendo un requisito implícito, no previsto taxativamente en el Reglamento Parlamentario, pero que parece responder al sentido y finalidad de este instrumento de control. En palabras del Tribunal Constitucional, «el debate se plantea alrededor de cuál debe ser el contenido de las preguntas admisibles al Gobierno y cuál es el alcance de la función de control de éste y el ámbito de su responsabilidad política, de acuerdo con los artículos 66.2, 108 y 111 CE, y que en la aplicación de los mismos y de los arts. 185 y ss. RCD al supuesto que nos ocupa existen discrepancias entre la Mesa y el Diputado. En esta aplicación, hecha por el órgano de gobierno, existe un mínimo de libertad que no podemos lesionar sin poner en peligro un valor constitucional importante como es la autonomía parlamentaria, reconocida en el art. 72 CE».

Y continúa,

«La negativa a tramitar las preguntas, fundada en una interpretación no manifiestamente irrazonable de la norma, consistente en que pueda deducirse de las normas constitucionales y reglamentarias citadas que en relación con las preguntas parlamentarias ha de entenderse implícito como requisito de admisibilidad su referencia a la competencia o gestión del Gobierno, no puede considerarse que viole ningún derecho fundamental del recurrente y cae con toda claridad dentro del círculo de poderes precisos para la correcta administración del Reglamento por la Mesa, que este Tribunal debe respetar, siempre que se ejerzan con un mínimo de razonabilidad, para no convertirse en una instancia revisora de contiendas sin contenido constitucional».

En este caso, el Tribunal Constitucional convalida la existencia de ese requisito implícito, que supone que las preguntas deben versar sobre la actividad del Gobierno, en tanto que Gobierno y no sobre la actividad de los Ministros al margen de sus funciones.

En un plano teórico podría discutirse la corrección de este argumento aunque la implicación posible de un ministro en una cuestión como el tráfico irre-

gular de piezas de caza, parece apropiado como objeto del control parlamentario. Puede que la actuación de la Mesa no fuera irrazonable, o no lo fuera tanto como para suponer la violación del derecho contenido en el artículo 23.2 CE, pero, de lo que no cabe duda es que desde el punto de vista de las minorías parlamentarias, la decisión de la Mesa resulta difícil de aceptar.

En el ATC 147/1982, de 22 de abril, el Tribunal Constitucional tiene que resolver el recurso de amparo planteado por un tercero ajeno a la Cámara que había sido mencionado en una pregunta parlamentaria, formulada por un senador, y que se refiere al «sorprendente nombramiento de don Carlos Iglesias Selgas para el cargo de miembro del Gabinete de Estudios del Mando Único Antiterrorista». Además, se alude a este Señor como «ideólogo de los llamados Sindicatos de España, galardonado con el premio nacional de literatura Francisco Franco en 1965, titular de numerosos cargos de mando dentro de la Central nacional-sindicalista y Procurador en Cortes». El recurso de amparo se presenta por el Sr. Carlos Iglesias Selgas frente a la formulación misma de la pregunta y frente al acto del Senado que acuerda su publicación en el Diario de Sesiones.

El Tribunal Constitucional inadmite el amparo al considerar, en lo que toca a la formulación misma de la pregunta que «los Diputados y Senadores no son, en su actuación individual y sin mengua de la alta representación que ostentan y de la función pública que ejercen, poderes públicos en sentido del art. 41.2 de la LOTC, ni agentes o funcionarios de éstos»<sup>35</sup>.

En lo que respecta al segundo acto impugnado, el Tribunal Constitucional destaca que «la publicación de la pregunta no excede del ámbito de razonable ejercicio de las funciones parlamentarias, ya que se limita a poner en duda la idoneidad de una persona para un cargo determinado en función de sus antecedentes personales»<sup>36</sup>.

## 2. INTERPELACIONES

Para el Tribunal Constitucional, también el derecho a formular interpelaciones «pasa a formar parte del contenido del *ius in officium* (...) como instrumento de información propia para el control del Ejecutivo, que forma parte de la función peculiar de su investidura parlamentaria»<sup>37</sup>.

Las interpelaciones parlamentarias han estado presentes en la jurisprudencia constitucional en dos ocasiones: ATC 614/1988, no publicado y del que tenemos referencias indirectas por otros pronunciamientos jurisprudenciales<sup>38</sup> y la STC 225/1992, de 14 de diciembre.

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional resuelve un recurso de amparo planteado frente a la inadmisión por la Mesa de la Asamblea Regional de

35 ATC 147/1982, de 22 de abril, F.J. Cuarto.

36 ATC 147/1982, de 22 de abril, F.J. Quinto.

37 STC 225/1992, de 14 de diciembre.

38 ATC 9/1998, de 12 de enero, FFJJ. Primero y Segundo.

Murcia de una interpelación presentada por un miembro del Grupo Parlamentario Popular. La interpelación, que hacía referencia a la situación de la administración sanitaria en la Comunidad Autónoma<sup>39</sup>, resulta inadmitida por su carácter genérico, dado que el Reglamento Parlamentario de la Cámara las define como «solicitudes de explicación dirigidas al Consejo de Gobierno para que exponga las razones de su actuación o la de alguna de sus Consejerías en aspectos o realizaciones concretas de su política».

El Tribunal Constitucional, una vez analizado el contenido de la interpelación a la luz del Reglamento de la Asamblea, considera que «la lectura desapasionada del texto pone de manifiesto por sí misma su talante global o genérico. En tal característica funda la Mesa el rechazo, con la sugerencia de que para la finalidad pretendida utilice los procedimientos parlamentarios adecuados, como aparecen configurados reglamentariamente (arts. 134 y 136). Por todo ello, la Mesa no ha desconocido ni menoscabado el derecho fundamental invocado cuyo ejercicio en este caso ha de acomodarse «a los términos que el reglamento determine» (art. 25.3 EARM), por exigencia de su configuración constitucional.<sup>40</sup>

La inadmisión de la interpelación resulta así, para el Tribunal Constitucional, fundada, dado que el ordenamiento parlamentario de la Asamblea confiere a este instrumento un carácter específico, carácter que no presenta la interpelación inadmitida.

### 3. COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

Tan sólo en los últimos años las Comisiones de Investigación han estado presentes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que hasta el año 2000 no se había pronunciado respecto a la actividad de las mismas. En el ATC 215/2000, de 21 de septiembre, el Tribunal Constitucional se enfrenta al recurso de amparo planteado frente a la aprobación del calendario definitivo de los trabajos de la Comisión de Investigación creada en el Congreso de los Diputa-

39 El tenor de la interpelación era el siguiente: «Los ciudadanos de esta región, han sufrido a lo largo de los últimos años la degradación de la asistencia sanitaria como consecuencia del deficiente funcionamiento de las administraciones competentes en la misma, así como el deterioro e insuficiencia de los medios materiales puestos a disposición de aquéllos. Degradación a la que hay que añadir el descrédito por irregularidades presuntamente cometidas por quienes han sido responsables de la gestión sanitaria en esta Región, cuyo procesamiento se ha iniciado recientemente.

Por lo demás no existen indicios de que el Gobierno regional tenga voluntad política de solucionar esta situación, ya que ni mejora los servicios sanitarios que de él dependen, ni al parecer es propósito de los socialistas murcianos reivindicar las competencias sanitarias estatales de sanidad cuya asunción por la Comunidad Autónoma podría al menos garantizar la coordinación.

Ante este estado de cosas el Diputado que suscribe solicita que el Consejo de Gobierno explique las razones de su actuación en materia sanitaria y de las medidas adoptadas para que esta bochornosa situación no se vuelva a repetir».

40 STC 225/1992, de 14 de diciembre, F.J. Cuarto.

dos para analizar lo ocurrido con las ayudas otorgadas por la Unión Europea al cultivo del lino<sup>41</sup>. Sin embargo, a pesar de que los recurrentes argumentan que el citado acuerdo se había adoptado sin que figurara en el orden del día de la sesión y que se había votado, además, sin el quórum de presencia preceptivo, el Tribunal Constitucional considera que el asunto carece manifiestamente de contenido porque los parlamentarios no alegan ni justifican que esa irregularidad les impidiera ejercer su función de control político del Gobierno.

En este pronunciamiento, el Tribunal Constitucional hace valer la afirmación, tantas veces reiterada, de que no cualquier violación del Reglamento Parlamentario entraña vulneración del artículo 23.2 CE<sup>42</sup>. Para el órgano de garantía constitucional, aunque pudo producirse una quiebra de la legalidad en lo que respecta a la aprobación de los calendarios de trabajo de la Comisión, no se argumenta por los recurrentes que esas violaciones reglamentarias hayan supuesto un menoscabo en el ejercicio de su función de control. «Siendo ello así, es irrelevante examinar en esta sede constitucional la validez del acuerdo impugnado, en su contraste con las normas que rigen la actuación interna de la Cámara, cuestión, por otra parte, a la que ya dio respuesta, desde la perspectiva de su legalidad, el órgano parlamentario llamado a desempeñar esa tarea»<sup>43</sup>.

El ATC 181/2003, de 2 de junio, resuelve el recurso de amparo interpuesto frente a la inadmisión de solicitudes de comparecencia en el seno de una Comisión de Investigación creada en la Junta General del Principado de Asturias para delimitar la existencia de posibles actuaciones irregulares y eventuales responsabilidades políticas con motivo de la implantación del hipermercado Lelclerc en el Concejo de Langreo<sup>44</sup>. El objeto de la controversia radica en la diversidad de puntos de vista en lo que respecta al órgano competente (si la Mesa de la Asamblea o de la Comisión) para tramitar las solicitudes de comparecencia en las Comisiones de Investigación. El Tribunal Constitucional inadmite el amparo porque considera que la interpretación hecha por la Mesa de la Cámara, que considera que las solicitudes de comparecencia deben tramitarse ante la Mesa de la misma Comisión de Investigación, aunque no es la única posible, es

41 El amparo se presenta por el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista y por un diputado del Grupo Mixto frente al Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 21 de septiembre de 1999, que desestimó la reconsideración formulada ante la propia Mesa y contra los Acuerdos adoptados por el Presidente de la Cámara (en funciones delegadas de la Mesa), el 9 de agosto de 1999 y por la Mesa los días 8 y 21 de septiembre del mismo año. Dichos acuerdos confirmaron el adoptado por la Comisión de Investigación para analizar la política desarrollada mediante ayudas comunitarias al cultivo del lino en el marco de la política agraria común, de fecha 29 de julio de 1999.

42 «Por ello mismo, es doctrina reiterada de este Tribunal que no toda infracción del ordenamiento parlamentario comporta, de modo necesario, una vulneración del derecho fundamental a ejercer y permanecer en el cargo con arreglo a lo dispuesto en las leyes (art. 23.2 CE)» (ATC 215/2000, de 21 de septiembre, F.J. Segundo).

43 ATC 215/2000, de 21 de septiembre, F.J. Tercero.

44 La Mesa de la Junta General del Principado de Asturias acordó crear esta Comisión de Investigación en su sesión de 4 de mayo de 2001.

razonable y no provoca lesión del derecho fundamental de los demandantes de amparo.

Las SSTC 226 y 227/2004, de 29 de noviembre<sup>45</sup>, resuelven acerca de la disolución de la Comisión de Investigación creada en el Parlamento Gallego como consecuencia del desastre ecológico provocado por el *Prestige*. En la primera de ellas, la STC 226/2004, el Tribunal Constitucional considera nulas las normas supletorias de la Presidencia de la Cámara que habían introducido una causa de disolución de las Comisiones de Investigación no previstas expresamente en el Reglamento de la Asamblea, vulnerando así la reserva reglamentaria establecida<sup>46</sup>. La nulidad se extiende, además, al propio acuerdo del Pleno del Parlamento que, en base a las citadas normas supletorias, acuerda la disolución de la Comisión de Investigación.

La STC 227/2004, de 29 de noviembre, se plantea frente a las mismas normas y el mismo Acuerdo de disolución, por lo que a pesar de reconocerse el amparo, las decisiones recurridas se consideran anuladas por el anterior pronunciamiento.

Para finalizar el estudio de la jurisprudencia constitucional relativa a las Comisiones de Investigación, conviene destacar como el Tribunal Constitucional ha dejado sentado que «las Comisiones parlamentarias cuando actúan en el ejercicio de sus facultades de investigación y estudio, emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten, carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza»<sup>47</sup>.

#### 4. MOCIONES

También en el caso de las mociones se pone de manifiesto la dialéctica mayoría-minoría presente en las Cámaras y se produce el traslado de la cuestión al Tribunal Constitucional, para que dirima las controversias. En concreto, conta-

<sup>45</sup> Para un comentario sobre estos pronunciamientos puede consultarse PARDO FALCÓN, J., «Lagunas en el Reglamento Parlamentario» A propósito de las SSTC 226 y 227/2004, de 29 de noviembre, relativas a la disolución anticipada de la Comisión de investigación sobre la catástrofe del *Prestige* en el Parlamento de Galicia», *Aranzadi. Tribunal Constitucional*, 1,2005, pp.13-30.

<sup>46</sup> El problema surge cuando los parlamentarios de los Grupos Socialista y del Bloque Nacionalista Gallego, tras diversas discrepancias con los representantes del Grupo Parlamentario Popular en esa Cámara deciden dejar de asistir a las sesiones, impidiendo así su constitución por falta de quórum. Como consecuencia de ello, la Mesa de la Cámara decide aprobar unas normas supletorias del artículo 50 del Reglamento del Parlamento Gallego, que habilitan al Pleno para acordar la disolución anticipada de las Comisiones de Investigación «ante la imposibilidad objetiva de terminar la tarea encomendada». El Tribunal considera que en el Reglamento no existe una auténtica laguna jurídica, por lo que no se puede acudir a la aprobación de normas supletorias.

<sup>47</sup> STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ. Duodécimo. En este pronunciamiento el Tribunal Constitucional resuelve el recurso de amparo planteado por la Iglesia de la Unificación y otros frente a las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional que desestimaron su recurso contra la negativa del Ministerio de Justicia a su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas.

mos con tres resoluciones jurisprudenciales relativas a mociones, en que el Tribunal Constitucional tiene que supervisar la inadmisión por la Mesa de la Cámara de mociones presentadas por grupos minoritarios.

En el Senado, la inadmisión de una moción sobre el uso de las lenguas oficiales de España en las actividades de la Cámara presentada por el Grupo Parlamentario «Convergencia i Unió» está en el origen de la STC 205/1990, de 13 de diciembre.

El texto de la moción era el siguiente:

«1. En todas las actividades de la Cámara, los Senadores y los Grupos Parlamentarios en que se integran, podrán usar indistintamente cualquiera de las lenguas oficiales en España, de acuerdo con lo que dispone el artículo 3 de la misma Constitución y los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas.

2. Por la Mesa de la Cámara se adoptarán las medidas necesarias para la aplicación progresiva del presente Acuerdo».

La Mesa del Senado decidió inadmitir a trámite esta moción tras realizar un control material sobre su contenido y considerarlo contrario a la Constitución. El Tribunal Constitucional no admite este argumento y declara que «la indebida inadmisión a trámite de la moción por la Mesa infringió el *ius ut procedatur* de los Senadores del Grupo Parlamentario recurrente, en la medida en que excluyó su derecho a intervenir en el Pleno, disponiendo de los turnos de palabra dispuestos en el art. 175 del Reglamento, y a que su moción fuera convenientemente discutida y deliberada por la Cámara, pronunciándose sobre el fondo de la misma, sea cual fuere el sentido de este pronunciamiento»<sup>48</sup>. Para el Tribunal Constitucional, «el carácter inconstitucional de su contenido no resulta en modo alguno indubitado»<sup>49</sup>.

Parece claro que en este caso la Mesa se arrogó una facultad no prevista en el Reglamento del Senado, por lo que el Tribunal Constitucional estima el recurso de amparo, de acuerdo con su nueva concepción jurisprudencial sobre las potestades de la Mesa en lo que respecta a la inconstitucionalidad de las iniciativas como argumento para declarar su inadmisibilidad.

Mucho más llamativa resulta la decisión adoptada por el Tribunal Constitucional en el ATC 155/1993, de 4 de mayo. En esta ocasión, se da por válida la inadmisión de una propuesta de moción presentada en la Asamblea regional de Murcia sobre la base de que versaba sobre materia ajena a la competencia de la Comunidad Autónoma<sup>50</sup>.

La argumentación de la Mesa resulta sumamente llamativa si se tiene en cuenta que con la moción presentada, el Grupo Parlamentario Popular pretendía, precisamente, instar al Gobierno regional para que a su vez instara al Go-

48 STC 205/1990, de 13 de diciembre, F.J. Séptimo.

49 F.J. Séptimo.

50 En concreto, con la moción, el Grupo Popular pretendía que se instara al Gobierno de la Nación para que desistiera de su proyecto de instalación de un centro penitenciario en el término municipal de Cartagena, así como en cualquier otro.

bierno de la Nación a no ejercer su competencia a la hora de instalar un centro penitenciario en determinado municipio de la Comunidad Autónoma. No hubiera tenido sentido la moción de no tratarse de una competencia del Estado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional confirma la inadmisión, como corresponde a una línea jurisprudencial en la que todavía se considera lícito ese tipo de control por parte de la Mesa, primando la autonomía parlamentaria sobre la salvaguarda de la posición de los parlamentarios.

Efectivamente, aunque en este momento el Tribunal Constitucional venía exigiendo que si una iniciativa se inadmita por la Mesa argumentando su inconstitucionalidad, debía tratarse de una inconstitucionalidad manifiesta, en lo que respecta al argumento aquí esgrimido, la falta de competencia del parlamento sobre la cuestión, el Tribunal Constitucional resulta mucho más permisivo.

La solución no parece la más adecuada, dado que una moción no puede alterar el sistema de distribución de competencias. El argumento defendido por la Mesa no cumple los estándares de razonabilidad que pasado el tiempo, el Tribunal Constitucional va a exigir a los acuerdos de inadmisión de escritos parlamentarios.

En la STC 41/1995, de 13 de febrero, se resuelve un amparo planteado frente a una Resolución de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, desestimando un recurso promovido contra un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra inadmitiendo una moción. En la misma, el Grupo Parlamentario Mixto-Izquierda Unida instaba al Gobierno navarro a la elaboración de un documento que sirviera de base para la realización de un debate sobre el estado de la Comunidad Foral antes del 31 de diciembre de ese año, siendo la moción de noviembre.

La moción resulta rechazada por la imposibilidad material de celebrar el debate antes de final de año, como se pedía en el texto de la misma, dada la inminencia del debate y aprobación de la ley presupuestaria en la citada Cámara.

El Tribunal Constitucional da por válida esta argumentación de la Mesa, considerando no lesionado el derecho fundamental consagrado en el artículo 23.2 CE de los recurrentes.

Para llegar a esta resolución, el Tribunal Constitucional realiza un estudio pormenorizado del Reglamento Parlamentario de la Asamblea, analizando las posturas de la Mesa en orden a la admisión de los distintos tipos de mociones.

## 5. PROPOSICIONES NO DE LEY

Para el Tribunal Constitucional, las proposiciones no de ley «se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado»<sup>51</sup>. De

51 STC 40/2003, de 27 de febrero, F.J. Séptimo.

este modo, el Tribunal Constitucional alude a esa doble naturaleza que presentan las proposiciones no de ley, que al igual que las mociones o las propuestas de resolución, pueden responder a la función de control político o manifestar una toma de posición de la Cámara más propia de una función de impulso político.

Esta facultad, «pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la posibilidad de promover la deliberación y toma de posición de la Cámara sobre un determinado asunto e instar la adopción de instrucciones, directrices o mandatos, carentes de efectos jurídicos vinculantes, dirigidos, en lo que aquí interesa, a sujetos u órganos que no forman parte de la Cámara que los adopta, y, a través de aquella posibilidad o facultad de propuesta, participar en la función de dirección e impulso político y en el control de la acción del Gobierno, constituye una manifestación constitucionalmente relevante del ejercicio del cargo de representante parlamentario»<sup>52</sup>.

También en este caso, la supervisión del Tribunal Constitucional debe ceñirse al examen de la indebida inadmisión por los órganos rectores de la Cámara, y nunca a las razones políticas que llevan a una Cámara parlamentaria a no aprobar una proposición no de ley. «De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público ante las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere»<sup>53</sup>.

Este argumento es el que fundamenta la inadmisión de un recurso de amparo interpuesto por un Ayuntamiento frente a la no aprobación por el Pleno de la Diputación General de La Rioja de una proposición no de ley en la que el citado Ayuntamiento resultaba aludido<sup>54</sup>. La queja se fundamenta en que el mismo Pleno había aprobado una proposición no de ley similar, aunque referida a otro Ayuntamiento<sup>55</sup>. A esta cuestión tan singular da respuesta el Tribunal Constitucional a través del Auto 157/1994, de 5 de mayo, en el que se deja sentado de manera rotunda como «cuáles hayan sido las razones que en su día llevaron a la Asamblea a aprobar la primera de las proposiciones y cuáles sean las que ahora justifiquen el rechazo de la segunda, son cuestiones que, agotándo-

52 STC 40/2003, de 27 de febrero, F.J. Tercero, con cita de las SSTC 205/1990, de 13 de diciembre; 41/1995, de 10 de enero y ATC 155/1993, de 24 de mayo.

53 STC 40/2003, de 27 de febrero, F.J. Séptimo.

54 El texto de la proposición no de ley era el siguiente: «Que por el Gobierno de La Rioja se realicen las gestiones oportunas para la devolución de las riberas del Ebro y Tirón a la ciudad de Haro, una vez se cumplan los requisitos legales oportunos».

55 En esta ocasión, la proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y aprobada por mayoría, rezaba como sigue: «Que por el Gobierno de La Rioja se realicen las gestiones oportunas para la devolución, en el plazo más breve posible, de las riberas del Oja a la ciudad de Santo Domingo de la Calzada, una vez se cumplan los requisitos legales oportunos».

se en el ámbito de lo estrictamente político —y sometidas a los controles propios de ese campo—, ni son susceptibles de justificación alguna en el marco de la razonabilidad jurídica, ni pueden ser, en consecuencia, objeto de enjuiciamiento en el orden jurisdiccional, sea éste el ordinario o el constitucional».

Sí resulta susceptible de control, como se está viendo, la indebida inadmisión por parte de la Mesa de una proposición no de ley. Esto es lo que se dilucida en las SSTC 40/2003, de 27 de febrero y 78/2006, de 13 de marzo.

En la primera de ellas, la STC 40/2003, de 27 de febrero, el Tribunal Constitucional considera contraria a los derechos fundamentales de los recurrentes la inadmisión por parte de la Mesa del Parlamento Vasco de una proposición no de ley sobre «requerimiento al Tribunal vasco de Cuentas Públicas para que remitiera un informe a la Cámara sobre los efectos legales de toda índole en las materias de su competencia que se derivan de la decisión del Gobierno de no remitir el Proyecto de Ley de presupuestos en el plazo legal». El Tribunal Constitucional lleva a cabo un minucioso estudio del Reglamento Parlamentario de la Cámara, en orden a conocer el papel que le corresponde desempeñar a la Mesa con respecto a la admisión de las proposiciones no de ley.

Tras este análisis, concede el amparo resaltando dos cuestiones. Primera, la ausencia de motivación expresa del acuerdo denegatorio de la Mesa, y segunda, «la causa implícita en que se sustenta la decisión de inadmisión a trámite no encuentra cobertura legal en la facultad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite las proposiciones no de ley»<sup>56</sup>.

Para el Tribunal Constitucional, las Mesas de las Cámaras «han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere»<sup>57</sup>.

Más recientemente, en la STC 78/2006, de 13 de marzo, el Tribunal Constitucional ampara al grupo parlamentario popular del Parlamento de Andalucía tras enjuiciar la inadmisión a trámite de dos proposiciones no de ley en las que se pretendía que el Pleno de esa Cámara manifestara su rechazo a las declaraciones del Presidente de los socialistas catalanes en aquel momento, Pasqual Maragall, críticas con el trasvase del Ebro a otras regiones, e instara al Consejo de Gobierno a exigir una rectificación. En la segunda (referida a unas declaraciones del Secretario General del PSOE) se expresaba el rechazo a declaraciones de ese tipo y se instaba a la Junta a manifestar su desacuerdo con las mismas.

56 STC 40/2003, de 27 de febrero, F.J. Sexto.

57 STC 40/2003, de 27 de febrero, F.J. Séptimo.

El Tribunal Constitucional vuelve a efectuar un exhaustivo examen de la legalidad reglamentaria al objeto de contrastar si el uso que había hecho la Mesa de la Cámara de sus facultades de admisión y calificación de documentos resultaba amparado por el Reglamento Parlamentario o excedía de sus atribuciones. Y concluye que «la ausencia de límites materiales a la configuración de las proposiciones no de ley contenidos en el Reglamento del Parlamento de Andalucía obliga a considerar que los Acuerdos adoptados por la Mesa de la Asamblea carecen de una justificación objetiva y razonable y lesionan los derechos recogidos en el art. 23 CE»<sup>58</sup>.

Por tanto, una vez más, el Tribunal Constitucional efectúa primero un examen de la legalidad parlamentaria para analizar si el rechazo de la Mesa encuentra o no cobertura legal. Si no es así, el Tribunal Constitucional concede el amparo, dado que la indebida inadmisión a trámite de un escrito parlamentario entraña un menoscabo de las facultades reconocidas a los parlamentarios en el artículo 23.2 CE.

Una vez analizados los principales instrumentos de control político, básicamente preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación, así como las mociones y proposiciones no de ley, que están a caballo entre instrumentos de control o de impulso político, ha llegado el momento de estudiar la jurisprudencia constitucional relativa al derecho de recabar información, así como la facultad de solicitar la comparecencia de los miembros del Gobierno o de otros cargos públicos.

## 6. SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

En el terreno del control parlamentario y, una vez hecha la salvedad relativa a su exacto encaje en la función de control, una de las cuestiones que ha provocado una conflictividad mayor es la relativa al derecho a solicitar información<sup>59</sup>. En concreto, contamos con seis pronunciamientos jurisprudenciales relativos a la solicitud de recabar información, de los que cuatro se dilucidan en la esfera parlamentaria, resolviendo reclamaciones de los parlamentarios frente a los actos de la Cámara de la que forman parte y dos de ellos se plantean frente a la actuación del Ejecutivo.

De los que resuelven cuestiones atinentes al ámbito parlamentario, la STC 118/1988, de 20 de junio, no entra en el fondo del asunto porque lo impugnado es una Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso a materias clasificadas, Resolución que en el momento en que se resuelve el amparo, el Tribunal Constitucional considera asimilada al Reglamen-

58 STC 78/2006, de 13 de marzo, F.J. Quinto.

59 Sobre esta cuestión puede consultarse MANCISDOR ARTARAZ, E., «El derecho de información de los parlamentarios en la jurisprudencia constitucional», en Pau i Vall (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional*, Pamplona, Aranzadi, 1997, pp. 323-364.

to Parlamentario y en consecuencia, susceptible de recurso de inconstitucionalidad, no de amparo<sup>60</sup>.

En lo que respecta al nivel de garantía de esta facultad, el Tribunal Constitucional ha señalado que los parlamentarios tienen reconocido como parte de su *status* la facultad de recabar información<sup>61</sup>. Precisamente porque forman parte del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE, «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)»<sup>62</sup>.

En aplicación de esta doctrina, el Tribunal Constitucional ha otorgado el amparo constitucional a cuatro diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha a los que la Mesa de esa Asamblea denegó la admisión a trámite de una documentación pedida al Consejo de Gobierno, a pesar de cumplir con los requisitos reglamentariamente establecidos<sup>63</sup> y a un miembro del Congreso de los Diputados porque la Mesa efectuó un control que excedía de las facultades reglamentariamente reconocidas<sup>64</sup>. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha reconocido el derecho de un miembro del Parlamento Catalán no sólo a acceder

60 Efectivamente, una línea jurisprudencial muy discutida vino a asimilar las Resoluciones interpretativas y supletorias del Reglamento Parlamentario al mismo, por lo que se entendía que no constituían «decisiones o actos sin valor de ley» del artículo 42 LOTC. Sobre la fiscalización de estas Resoluciones y la evolución jurisprudencial puede verse mi trabajo «Las resoluciones interpretativas y resolutorias del Reglamento en la jurisprudencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, 52, 2001, pp. 229-256. Asimismo, MORALES ARROYO, J.M., «Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 46, 1996, pp. 257-281.

61 STC 161/1988, de 20 de Septiembre, entre otras.

62 STC 161/1988, de 20 de septiembre, F.J. Octavo.

63 STC 161/1988, de 20 de septiembre. En este caso, ante la petición de información relativa 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, la Mesa inadmite argumentando 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». El Tribunal Constitucional procede al análisis del Reglamento Parlamentario y de la motivación del acuerdo de la Mesa para concluir que «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» (F.J. Noveno).

64 STC 203/2001, de 15 de octubre. En esta ocasión, la solicitud de información versaba sobre el resultado y fecha del Acuerdo de terminación de algunos expedientes por infracción fiscal. La Mesa de la Cámara inadmite a trámite la solicitud argumentando que los datos solicitados se encontraban comprendidos en el ámbito de reserva acotado por el art. 113.1 de la Ley General Tributaria. El Tribunal Constitucional, como viene siendo habitual, analiza la legalidad parlamentaria y la motivación ofrecida por la Mesa para acabar concluyendo que la Mesa «al proceder de este modo ha llevado a cabo, en el trámite de admisión de la solicitud de información, «un examen del contenido material de la iniciativa que carece de justificación, puesto que indudablemente excede del examen de la viabilidad formal de esas peticiones de información, que habrán de ser admitidas y trasladadas a la Administración cuando no se aprecien carencias o deficiencias relevantes en su presentación o en su redacción» (F.J. Quinto).

a determinada información en las dependencias de la Generalitat, sino a hacerlo acompañado de asesores, porque aunque «es cierto que el derecho de información de los Diputados únicamente puede ejercitarse por éstos, pero no lo es menos que, en supuestos como el presente, no existe motivo válido alguno para negar que, justamente con miras a dotar de efectividad a aquel derecho, los Diputados se acompañen de técnicos especialistas en la materia sobre la que verse la documentación interesada, siempre y cuando tales técnicos estén acreditados ante la Cámara como asesores del Grupo Parlamentario en el que los Diputados se integran»<sup>65</sup>.

Sin embargo, contrasta con esta línea argumentativa la postura mantenida por el Tribunal Constitucional cuando el amparo se plantea frente al acto del Ejecutivo en respuesta a la solicitud de información o documentación. En este ámbito se desarrollan los hechos que provocan dos pronunciamientos jurisprudenciales, el ATC 426/1990, de 10 de diciembre, del que enseguida daremos cuenta y la STC 196/1990, de 29 de noviembre, que debido al peculiar iter seguido por el recurrente resulta menos representativa<sup>66</sup>.

En el ATC 426/1990, de 10 de diciembre, se inadmite un recurso de amparo planteado por unos diputados regionales del Partido Popular en las Cortes de Castilla-La Mancha frente a la respuesta dada por la Secretaría de Relaciones con las Cortes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha<sup>67</sup>. Los diputados recurrentes consideran que la citada respuesta constituye en la práctica una negativa a proporcionar la información solicitada.

En este nuevo escenario, en el que la queja de amparo se dirige contra la respuesta ofrecida por el Ejecutivo de la Comunidad Autónoma, el Tribunal

65 STC 181/1989, de 3 de noviembre, F.J. Quinto.

66 En esta sentencia el Tribunal Constitucional se enfrenta al examen de la denegación por parte del Ejecutivo Vasco de determinada información que un diputado había solicitado. El recurrente busca la satisfacción a su solicitud en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y al no hallarla, recurre en amparo un pronunciamiento del Tribunal Supremo por vulneración del artículo 24 de la Constitución. En la sentencia se desestima el amparo, porque «A este Tribunal no le corresponde el control de cualesquiera alteraciones o irregularidades que se produzcan, dentro del ámbito parlamentario, en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo, pero sí le compete ciertamente el conocimiento y, en su caso, la reparación de las lesiones de derechos fundamentales que excepcionalmente tengan lugar en dicho campo. Sin embargo, (...) el recurrente no ha invocado ni alegado nada en relación con la lesión de derechos amparados por el art. 23 de la Constitución...» (F.J. Sexto).

67 Los diputados regionales recaban la remisión de copia del informe elaborado por los órganos directivos de la Sociedad de Fomento Regional (Sociedad Pública ya extinguida) correspondiente a los ejercicios 1985, 1986 y 1987, que en su día fue remitido al Tribunal de Cuentas. La respuesta enviada por el Secretario de Relaciones con las Cortes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, era del siguiente tenor: «El Tribunal de Cuentas, basándose en su función fiscalizadora, dispuso de toda la documentación correspondiente de la extinta Sociedad de Fomento Regional. Además de ello, y a requerimiento del propio Tribunal, le fue suministrada diversa información contenida en los archivos de la citada Sociedad, en la que figuraba datos de índole contable, administrativo, jurídico, económico, laboral, patrimonial..., de la propia Sociedad y de las Empresas participadas por ésta. Información que estuvo a plena disposición del Tribunal de Cuentas para la elaboración del informe de fiscalización elaborado por el Pleno del citado organismo en su sesión de 15 de marzo de 1990».

Constitucional parece olvidar la consideración de derecho fundamental que había otorgado a la facultad de recabar información, declarando que:

«Mientras los obstáculos al ejercicio de las facultades que integran la función parlamentaria provenientes de los propios órganos de las Cámaras sí son, en principio, susceptibles de revisión en amparo, constituyen, también en principio, el ejercicio de las propias funciones gubernamentales, susceptibles de control político y parlamentario —y, en última instancia electoral—, pero no revisables en general desde las consideraciones de corrección jurídica, so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política, no exigida, en modo alguno, por la Constitución».<sup>68</sup>

Aunque parece comprensible la postura defendida por el Tribunal Constitucional, que no puede someter a criterios de corrección jurídica actuaciones que se desenvuelven en el ámbito de lo puramente político, conviene destacar que esta posición resulta difícilmente compatible con la aludida asimilación a derechos fundamentales de las potestades de los parlamentarios.

De esta manera, el Tribunal Constitucional se considera incompetente para supervisar la respuesta que el Ejecutivo ofrece a una pregunta parlamentaria. Ciertamente y aún siendo consciente de las dificultades que entraña someter a control jurisdiccional actuaciones que se enmarcan en el complejo entramado de relaciones Parlamento-Gobierno, conviene destacar, con Biglino Campos, lo difícil que resulta encajar esta concepción, con la inclusión de la facultad de recabar información en el núcleo esencial de la función representativa parlamentaria. Los derechos fundamentales resultan exigibles a todos los poderes públicos y no únicamente a los órganos de gobierno de las Cámaras. Por ello, desde la concepción del Tribunal Constitucional parece difícil compatibilizar esta decisión jurisprudencial, que no es aislada<sup>69</sup>, con la posición mantenida cuando el eventual menoscabo en la función parlamentaria viene producida por un órgano de gobierno de la asamblea<sup>70</sup>.

## 7. SOLICITUDES DE COMPARENCIA

El Tribunal Constitucional ha reconocido que «la facultad de proponer las comparencias a las que hace referencia el art. 44 RCD forma parte del *ius in*

68 ATC 426/1990, de 10 de diciembre, FJ. Tercero.

69 La STC 220/1991, de 25 de noviembre, a la que ya se ha hecho referencia, resuelve el recurso de amparo interpuesto frente a la respuesta dada por el Gobierno vasco a varias preguntas formuladas por miembros del Grupo Parlamentario Euskadiko Ezquerria y como el Tribunal Constitucional no se considera competente para enjuiciar la cuestión.

70 Sobre este particular, Biglino Campos ha destacado como «no parece que la decisión final del Tribunal sea compatible con la jurisprudencia asentada en las decisiones anteriores, según la cual la facultad parlamentaria de recabar información forma parte del derecho fundamental a acceder a los cargos y funciones públicas. En efecto, no es conforme al Estado de Derecho que actos del Ejecutivo que vulneren derechos fundamentales queden sin ningún control jurídico». BIGLINO CAMPOS, P., «Las facultades de los parlamentarios, ¿son derechos fundamentales?», *Revista de las Cortes Generales*, 30, 1993, p. 67.

*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».

La facultad de solicitar la comparecencia de los miembros del Gobierno o de Altos Cargos de la Administración ha provocado una conflictividad similar a la petición de información, encontrándose en la jurisprudencia constitucional cuatro sentencias estimatorias de amparo y un auto. Pasemos a ver la cuestión con algo más de detalle.

Curiosamente, los cuatro pronunciamientos a que acabamos de hacer referencia tienen su origen en el Congreso de los Diputados y todos ellos resultan estimatorios. En la STC 177/2002, de 14 de octubre, se resuelven dos recursos de amparo acumulados interpuestos frente a dos acuerdos denegatorios de sendas solicitudes de comparecencia de los Presidentes de Telefónica y de ENDESA<sup>71</sup>. La controversia se había centrado en dos cuestiones: la consideración o no de Telefónica S.A. y de Endesa como empresas pertenecientes al sector público, de lo que podría derivar la procedencia de la comparecencia de sus respectivos Presidentes, en cuanto que «autoridad pública», a través de la vía del artículo 44.3 RCD y, con carácter subsidiario, en caso de negarse lo anterior, la pertinencia o no de dichas comparecencias por la vía del artículo 44.4 RCD, circunstancia que dependería de la previa existencia de un «procedimiento parlamentario en curso», según una práctica parlamentaria no discutida.

El Tribunal Constitucional, tras efectuar un minucioso análisis del Reglamento Parlamentario de la Cámara al objeto de analizar la legalidad de los Acuerdos denegatorios de la Mesa del Congreso, concluye que se han vulnerado los derechos de los parlamentarios recurrentes, los diputados integrantes del Grupo Parlamentario socialista, pues no existían causas que justificaran la denegación de las citadas solicitudes.

La STC 208/2003, de 1 de diciembre, resuelve el recurso de amparo planteado por el Grupo Parlamentario Socialista frente a la inadmisión a trámite de la solicitud de comparecencia ante la Comisión de Justicia e Interior del entonces Presidente del Consejo General del Poder Judicial. El Tribunal Constitucional considera esta inadmisión contraria al artículo 23.2 CE, ya que «denegar la admisión a trámite de la iniciativa con base en la posibilidad de que la solicitud de información no encontrase cobertura en las funciones atribuidas al Consejo General del Poder Judicial es del todo punto inadecuado para impedir el ejercicio del derecho constitucional de los parlamentarios»<sup>72</sup>. Por ello, el órgano de garantía constitucional estima que la motivación de los Acuerdos impugnados no puede reputarse suficiente y adecuada para garantizar el *ius in officium* de los parlamentarios reconocido en el art. 23.2 CE.

71 En concreto se solicitaba la comparecencia ante la Comisión de Infraestructuras del Presidente de Telefónica de España S.A. y, ante la Comisión de Industria, Energía y Turismo del Presidente de ENDESA. La Mesa del Congreso denegó sendas solicitudes.

72 STC 208/2003, de 1 de diciembre, F.J. Noveno.

Lo mismo sucede en las SSTC 89 y 90/2005, de 18 de abril, que resuelven sendos recursos de amparo planteados, otra vez, por el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista frente a acuerdos adoptados por la Mesa del Congreso de los Diputados, esta vez, por inadmitir la comparecencia del Fiscal especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas ante la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas (STC 89/2005) y la del Fiscal especial anticorrupción ante la misma Comisión (STC 90/2005).

En estos casos, el Tribunal Constitucional considera que la Mesa debería haberse limitado a constatar la regularidad formal de los requisitos reglamentariamente establecidos y no centrarse en la ausencia de competencias de la Fiscalía antidroga y anticorrupción para valorar actuaciones y medidas que otorgan otros sujetos, por lo que se conceden los amparos.

Por el contrario, el Tribunal Constitucional inadmite a trámite un recurso de amparo planteado frente a una denegación de comparecencia, esta vez ante una Comisión de Investigación en el ATC 181/2003, de 2 de junio. En este caso, ya mencionado en la exposición de la jurisprudencia recaída sobre este tipo de Comisiones, el Tribunal Constitucional inadmite el amparo porque la decisión recurrida no le impedía instar las propuestas de comparecencia que estimase oportunas ante la Mesa de la Comisión, que según la interpretación de la Mesa de la Cámara es el órgano competente para ello. Por este motivo, no se considera vulnerado el derecho fundamental de los representantes a ejercer su cargo sin restricciones ilegítimas.

### III. CONCLUSIONES

Tras el estudio de la jurisprudencia constitucional recaída sobre los actos propios de la función de control de la acción del gobierno puede afirmarse que los parlamentarios tienen reconocido, como parte de su *status* protegido por el artículo 23.2 CE, el derecho a formular preguntas, interpelaciones, mociones y proposiciones no de ley. Asimismo, forma parte del *status* del parlamentario la facultad de solicitar la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones y la comparecencia de los miembros del gobierno y otros cargos públicos, sin más limitaciones que las previstas en cada ordenamiento parlamentario.

Ello supone que una indebida obstaculización en el ejercicio de la función de control a través de estos instrumentos, llevada a cabo al margen de lo establecido en el Reglamento Parlamentario resulta susceptible de control por el Tribunal Constitucional, que se ha convertido en garante privilegiado de la posición de las minorías parlamentarias en el desempeño de esta potestad.

## IV. ANEXO

### 1. PREGUNTAS PARLAMENTARIAS

- ATC 147/1982, de 22 de abril. Recurso de amparo planteado por un tercero ajeno a la Cámara frente a la formulación de una pregunta formulada por un senador y su posterior publicación en el Boletín Oficial de la Cámara.
- STC 220/1991, de 25 de noviembre. Recurso de amparo interpuesto por varios miembros del Grupo Parlamentario de Euskadiko Ezquierda del Parlamento vasco frente a la respuesta dada por el Gobierno vasco a preguntas formuladas por parlamentarios del citado Grupo Parlamentario.
- ATC 9/1998, de 12 de enero. Recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento de Andalucía frente a las Resoluciones de la Mesa de la Cámara que inadmiten a trámite una pregunta con ruego de respuesta oral en el Pleno.
- STC 107/2001, de 23 de abril. Recurso de amparo presentado por el Portavoz del Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Los Verdes en la Asamblea Regional de Murcia contra los Acuerdos de la Mesa que inadmitieron a trámite una pregunta.
- ATC 125/2005, de 4 de abril. Recurso de amparo planteado por un diputado del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados frente a la inadmisión por la Mesa de la Cámara de determinadas preguntas parlamentarias.

### 2. INTERPELACIONES

- ATC 614/1988, no publicado.
- STC 225/1992, de 14 de diciembre. Recurso de amparo interpuesto por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea regional de Murcia frente a la decisión de la Mesa de inadmitir una interpelación.

### 3. COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

- ATC 215/2000, de 21 de septiembre. Recurso de amparo presentado por el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista y por un diputado del Grupo Mixto frente a los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que confirmaron el adoptado por la Comisión de Investigación para analizar la política desarrollada mediante ayudas comunitarias al cultivo del lino en el marco de la política agraria común. Este acuerdo establecía el calendario definitivo de los trabajos de la Comisión sin que figurara en el orden del día y sin el quórum preciso.
- ATC 181/2003, de 2 de junio. Recurso de amparo interpuesto por un diputado del Grupo Parlamentario Popular en la Junta General del Principado de

Asturias contra los Acuerdos de la Mesa que inadmitieron a trámite determinadas solicitudes de comparecencia ante una Comisión de Investigación.

- STC 226/2004, de 29 de noviembre. Recurso de amparo interpuesto por diputados del Parlamento de Galicia contra la Resolución del Pleno del Parlamento que acordó la disolución de la Comisión de Investigación de la catástrofe del «Prestige» y contra la Resolución de la Presidencia de la Cámara por la que se ordenó la publicación de normas supletorias del Reglamento Parlamentario.
- STC 227/2004, de 29 de noviembre. Recurso de amparo interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego en el Parlamento Gallego frente al Acuerdo de la Mesa de aprobación de normas supletorias e inclusión en el orden del día del Pleno de la disolución anticipada de la Comisión de Investigación del «Prestige» y contra el Acuerdo del Pleno del Parlamento de disolución anticipada de la citada Comisión.

#### 4. MOCIONES

- STC 205/1990, de 13 de diciembre. Recurso de amparo promovido por el portavoz del Grupo Parlamentario del Senado Convergencia i Unió frente a los Acuerdos de la Mesa que inadmitieron la moción presentada por dicho Grupo, sobre el uso de lenguas oficiales en España en las actividades parlamentarias de la Cámara.
- ATC 155/1993, de 4 de mayo. Recurso de amparo planteado por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea Regional de Murcia frente a la decisión de la Mesa de inadmisión de una moción, en la que se pretendía que el gobierno de la Comunidad instara al Gobierno de la Nación para que desistiera de su proyecto de instalación de un centro penitenciario en el término municipal de Cartagena.
- STC 41/1995, de 13 de febrero. Recurso de amparo promovido por el Grupo Parlamentario Mixto-Izquierda Unida del Parlamento de Navarra y dos parlamentarios forales frente a los Acuerdos de la Mesa que inadmiten la moción presentada por el citado Grupo instando al Gobierno de Navarra la elaboración de un documento que sirviera de base para la realización de un debate sobre el estado de la Comunidad Foral.

#### 5. PROPOSICIONES NO DE LEY

- ATC 157/1994, de 5 de mayo. Recurso de amparo interpuesto por el Ayuntamiento de Haro frente a la decisión del Pleno de la Diputación General de la Rioja de rechazar una proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular.

- STC 40/2003, de 27 de febrero. Recurso de amparo interpuesto por varios diputados del Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco frente a los Acuerdos de la Mesa de la Cámara de inadmisión a trámite de una proposición no de ley del Grupo Parlamentario Popular, sobre requerimiento al Tribunal de Cuentas para que emitiera un informe a la Cámara.
- STC 78/2006, de 13 de marzo. Recurso de amparo planteado por un miembro del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento de Andalucía frente a la inadmisión a trámite de dos proposiciones no de ley, sobre solicitud de rectificación al presidente de los socialistas catalanes y al Secretario General del PSOE.

## 6. DERECHO DE INFORMACIÓN

- STC 118/1988, de 20 de junio. Recurso de amparo promovido por 67 diputados contra las decisiones de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso por dicha Cámara al conocimiento de «materias clasificadas».
- STC 161/1988, de 20 de septiembre. Recurso de amparo promovido por cuatro parlamentarios de las Cortes de Castilla-La Mancha frente a los Acuerdos de la Mesa que denegaron la admisión a trámite de la solicitud de cierta documentación al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- STC 181/1989, de 3 de noviembre. Recurso de amparo planteado por varios miembros del Parlamento de Cataluña contra los Acuerdos de la Mesa de esa Cámara sobre solicitud de información a los Organismos públicos dependientes de la Generalidad acompañados de asesores.
- STC 196/1990, de 29 de noviembre. Recurso de amparo interpuesto por un parlamentario vasco frente a una Sentencia de la Sala V del Tribunal Supremo.
- ATC 426/1990, de 10 de diciembre. Recurso de amparo interpuesto por diputados regionales del Grupo Parlamentario Popular en las Cortes de Castilla-La Mancha frente a la respuesta dada por la Secretaría de Relaciones con las Cortes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a la petición de documentación efectuada por los diputados regionales.
- STC 203/2001, de 15 de octubre. Recursos de amparo acumulados promovidos por un diputado frente a los Acuerdos de la Mesa del Congreso que inadmiten a trámite solicitud de información a la Administración General del Estado sobre el resultado y fecha del Acuerdo de terminación de algunos expedientes por infracción fiscal.

## 7. SOLICITUDES DE COMPARECENCIA

- STC 177/2002, de 14 de octubre. Recursos de amparo acumulados promovidos por el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de

- los Diputados frente a los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que inadmitieron a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España S.A. y del Presidente de la Empresa Nacional de Electricidad S.A.
- ATC 181/2003, de 2 de junio. Recurso de amparo interpuesto por un diputado del Grupo Parlamentario Popular en la Junta General del Principado de Asturias contra los Acuerdos de la Mesa que inadmitieron a trámite determinadas solicitudes de comparecencia ante una Comisión de Investigación.
  - STC 208/2003, de 1 de diciembre. Recurso de amparo planteado por el Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra los Acuerdos de la Mesa que rechazaron la solicitud de comparecencia urgente ante la Comisión de Justicia e Interior del Presidente del Consejo General del Poder Judicial para que informase sobre la posición de ese órgano acerca del indulto concedido a don Javier Gómez de Liaño.
  - STC 89/2005, de 18 de abril. Recurso de amparo planteado por el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista contra los Acuerdos de la Mesa del Congreso que desestiman la solicitud del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados de comparecencia del Fiscal especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas ante la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas.
  - STC 90/2005, de 18 de abril. Recurso de amparo promovido por el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra los Acuerdos de la Mesa que inadmiten la solicitud de comparecencia del Fiscal especial anticorrupción ante la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas.

\* \* \*

*ABSTRACT. The aim of this paper is to carry of a thorough analysis of constitutional case-law related to the function of parliamentary control. Constitutional decisions on both national and regional parliaments will be considered, since it is the very function of political control, no matter its realm, the aim of the research. The two major approaches developed by our Constitutional Court will serve as an introductory guide in order to establish the common background to the range of control instruments.*