

# SOBRE EL «DERECHO A LA DOCUMENTACIÓN» DE LOS PARLAMENTARIOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

GONZALO ARRUEGO RODRÍGUEZ

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. EL *IUS IN OFFICIUM* COMO PARTE DEL CONTENIDO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ARTÍCULO 23 CE.—III. EL «DERECHO A LA DOCUMENTACIÓN» DE LOS PARLAMENTARIOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: A. El «derecho a la documentación» como parte del status de cargo público representativo constitucionalmente relevante. B. El contenido del «derecho a la documentación»: a) La problemática cuestión de la respuesta a las solicitudes de documentación; b) Las potestades de los órganos de la Cámara.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

## I. INTRODUCCIÓN

La jurisprudencia constitucional en torno al denominado «derecho a la documentación» de los parlamentarios, ha desempeñado un papel cualitativamente importante con relación a la construcción del *status* constitucional de cargo público representativo de naturaleza parlamentaria.

En jurisprudencia reiterada, el Tribunal ha concebido esta facultad como instrumental o al servicio del control político tradicionalmente ligado a la función de representación política; una facultad que, conforme a los términos que la proclaman en el Reglamento del Congreso de los Diputados, garantiza a los representantes individuales «recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas», para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias. A excepción del Senado, en cuyo Reglamento no se prevé expresamente, el mismo derecho se reconoce, bien que con modificaciones y matices, a los parlamentarios autonómicos en su normativa respectiva.

Precisamente como consecuencia de las peculiaridades de una facultad cuya eficacia trasciende en principio el seno de la Cámara, la doctrina elabo-

rada por el Tribunal Constitucional en esta materia, evidencia algunos de los más incisivos problemas en relación con el significado y naturaleza que haya de atribuirse a los derechos fundamentales implicados en la vertiente representativa de la participación política. Por otra parte, y atendida la pluralidad de normas llamadas a su ordenación, el análisis del derecho a la documentación aflora también muchas de las dificultades derivadas de la naturaleza de configuración legal del derecho fundamental consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución, según lo concibe su máximo intérprete.

Las páginas que siguen tienen por objeto el examen de algunas de las cuestiones y problemas que ha planteado esta facultad parlamentaria en los diversos pronunciamientos en que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de analizarla; fundamentalmente, los relativos a su contenido constitucionalmente relevante.

## II. EL *IUS IN OFFICIUM* COMO PARTE DEL CONTENIDO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ARTÍCULO 23 CE

El artículo 23.2 CE proclama el derecho fundamental «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes». Las dudas generadas acerca de su relevancia, corrección y oportunidad, dadas sus evidentes conexiones con la genérica garantía contenida en el artículo 14 de la Constitución (1), han sido progresivamente despejadas por una jurisprudencia constitucional que ha identificado, en la aparente obviedad de la literalidad del precepto, una serie de contenidos que lo han dotado de una dimensión y significado bien distintos de los que cabría desprender de su simple lectura. Ciertamente, pese a ello, que dicha interpretación se proyecta de forma dispar sobre el artículo 23.2 CE, cuyo enriquecimiento se habría producido, primordialmente, en su vertiente representativa.

Conforme a doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, elaborada a propósito de la participación política representativa, el artículo 23.2 CE no sólo

---

(1) «La afirmación de que todos los ciudadanos pueden aspirar, en condiciones de igualdad, a todas las funciones y cargos públicos, sin otra diferencia que la que resulta de sus virtudes y talentos (...) o de su mérito y capacidad (...) tenía pleno sentido en un momento en que la sociedad burguesa o civil luchaba por imponerse frente a la sociedad estamental (...). En nuestra Constitución vigente, una vez consagrado en el artículo 14 y en términos muy amplios el principio de igualdad, era innecesario hacer una concreción o especificación de ese principio referida a un ámbito concreto de la acción de los poderes públicos», F. RUBIO LLORENTE: «Prólogo»; M. PULIDO QUECEDO: *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 CE*, Civitas, Madrid, 1992, pág. 24.

garantiza el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes, sino, asimismo, el derecho a permanecer en ellos y a ejercerlos, nuevamente, en condiciones igualitarias y de acuerdo a la legalidad. Esta expansión fue iniciada por la STC 5/1983 que, de acuerdo a una interpretación sistemática de la norma constitucional, añadió al acceso la permanencia en el cargo (2). Bien es cierto, sin embargo, que el Tribunal no precisó claramente cuál era ese argumento sistemático que posibilitaba la dilatación del contenido del derecho; argumento que parecía construido, exclusivamente, sobre la base proporcionada por el propio apartado segundo del artículo 23, cuya eficacia aparentemente peligraba de no procederse a dicha interpretación.

El Tribunal pareció responder a este interrogante en la trascendental STC 10/1983, así como en la posterior STC 28/1984, en la que no sólo apuntaba ya el derecho al desempeño del cargo, sino que lo ligaba al derecho fundamental de los ciudadanos proclamado en el artículo 23.1 CE. Esta exégesis era congruente con la doctrina sentada en ambos pronunciamientos acerca de la inseparabilidad de los dos párrafos del artículo 23, y lógica consecuencia de la concepción de los representantes como instrumento de participación de los ciudadanos representados.

Finalmente, la STC 32/1985 consolidó una doctrina que ha permanecido prácticamente invariable hasta la fecha y conforme a la cual, el derecho fundamental proclamado en el artículo 23.2 CE comprende acceso, permanencia y desempeño del cargo público en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes (3). Triple contenido en el que el Tribunal ha identificado, incluso, el contenido esencial del derecho (4).

---

(2) «La interpretación del alcance y contenido del derecho fundamental a acceder a los cargos públicos, que es el que ahora interesa, ha de hacerse considerando la Constitución como un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo con los demás (...) Hecha esta precisión inicial, resulta ya posible entrar en el examen del precepto señalando, en primer lugar, que el derecho a acceder a los cargos públicos comprende también el derecho a permanecer en los mismos, porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido», STC 5/1983/3. Ciertamente que en aquel momento esta doctrina generó dudas en el seno del propio Tribunal, y no sólo con ocasión de los votos particulares que acompañaron la Sentencia: «Aun cuando se entienda, como pretende el recurrente, que el derecho a acceder a cargos públicos, que regula el art. 23 de la Constitución, comprende, según una interpretación extensiva de dicho artículo el derecho a permanecer en tal cargo, nada de esto ocurre en el caso del recurrente», ATC 52/1983/1.

(3) «(...) el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley», STC 32/1985/3.

(4) STC 161/1988/7.

El artículo 23.2 de la Constitución acoge por tanto un contenido complejo. Se trata de un derecho fundamental que se proyecta sobre dos ámbitos bien diferenciados, cargos y funciones públicas, con exigencias y conexiones constitucionales diversas. Mientras que la vertiente funcional ha de ponerse en relación con el artículo 103.3 CE, la relativa a los cargos públicos apela, en la interpretación realizada por el Tribunal y salvando ahora otras precisiones, al concepto constitucional de representación política y, por tanto, al derecho fundamental contenido en el apartado primero del artículo 23 CE (5).

Así, respecto a los cargos públicos de representación política, y siempre de acuerdo a la doctrina del TC, el contenido del artículo 23.2 CE es bidimensional, pues a la perspectiva estrictamente reaccional derivada del principio de igualdad, ha de añadirse otra de naturaleza sustantiva cuyo contenido viene determinado, principalmente, por las exigencias derivadas del concepto democrático de representación política constitucionalmente consagrado; es decir, del derecho fundamental a la participación política representativa cuya titularidad ostentan los ciudadanos *ex* artículo 23.1 CE y que los representantes actualizan (6).

La conexión jurisprudencial entre los dos párrafos del artículo 23 de la Constitución, explicita la existencia de un vínculo que, nacido de la elección democrática, media directamente «entre los ciudadanos representados y la situación jurídica del representante» y a cuyo través el segundo actúa el derecho fundamental a la participación política representativa de los primeros. Es decir,

---

(5) STC 71/1989/3. Dada esa múltiple proyección material, el derecho fundamental a la igualdad en el acceso y con los requisitos que señalen las leyes ha de tener, necesariamente, un contenido diverso dependiendo del ámbito de referencia. Si con relación a la vertiente funcional reconoce «un derecho de carácter puramente reaccional para impugnar ante la jurisdicción ordinaria y en último término ante este Tribunal, toda norma o toda aplicación concreta de una norma que quiebren la igualdad (...) en el caso de los cargos y funciones representativos y, en general, de cargos y funciones cuya naturaleza esencial viene definida por la propia Constitución “los requisitos que señalen las leyes” sólo serán admisibles en la medida en que sean congruentes con esa naturaleza y, por tanto, tanto las normas que los establecen como los actos de aplicación de éstas pueden ser traídos ante este Tribunal, no sólo por quiebra de la igualdad, sino por cualquier otro género de inadecuación», STC 24/1990/2.

(6) «(...) además de un derecho de igualdad, el art. 23.2 CE incorpora también un contenido sustantivo propio si se pone, como es preciso, en relación con el párrafo primero del mismo precepto, que preserva el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, en lo que ahora interesa, por medio de representantes (...) Así pues, aun cuando la igualdad hubiera sido respetada, también hemos de examinar, en procesos como el que ahora nos ocupa, si determinada norma o el acto de aplicación de ésta se atempera o resulta conciliable con lo que cabe reconocer como concepto o imagen constitucionalmente garantizado de la representación política», STC 185/1999/4.

a través de la actividad desarrollada por el cargo público representativo en el ejercicio de sus funciones, «*ius in officium*», se «preserva y mantiene la relación representativa», dotando al representante de «efectividad al derecho de los ciudadanos a participar» y quedando así convertido en cierto modo en su instrumento (7). Por ello, el derecho fundamental consagrado en el artículo 23.1 CE garantiza «que los representantes elegidos permanezcan en su cargo y puedan ejercer las funciones previstas en la Ley», y la lesión del *status* de cargo representativo lesiona «el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación parlamentaria en los asuntos públicos» (8).

Dado que la protección del acceso igualitario al cargo resulta insuficiente para prevenir el vaciamiento o ineficacia de los derechos proclamados en el párrafo primero del artículo 23 CE, ha de garantizarse a los titulares de los cargos públicos representativos, junto a dicho acceso igualitario, la permanencia y, sobre todo, su ejercicio o *ius in officium* en condiciones de igualdad y conforme a lo dispuesto en las leyes (9).

Aunque es cierto que el Tribunal suele argumentar siempre en un contexto caracterizado por esta conexión entre ambos párrafos del artículo 23 CE, no puede ocultarse el hecho de que la ampliación del ámbito de protección del derecho fundamental proclamado en el párrafo segundo, ha descansado también en la necesidad de preservar la propia eficacia del derecho de acceso en tanto que tal (10). Por ello, en determinados supuestos, ambas argumentaciones, garantía de eficacia del precepto y conexión funcional con el derecho fundamental a la participación política representativa, constituyen una unidad lógica argumental indiferenciada (11).

Acceso, permanencia y ejercicio han de desarrollarse en condiciones de igualdad y conforme a lo dispuesto en las leyes, inciso este último del artículo 23.2 en el que el Tribunal Constitucional basa la afirmación de que se trata de un derecho fundamental de configuración legal.

Aunque la jurisprudencia constitucional no es uniforme a la hora de expli-

(7) SSTC 30/1997/4 y 5/1983/3, respectivamente.

(8) STC 119/1995/2. Este hecho es incluso llevado más allá por el Tribunal, en cuya opinión la lesión de la igualdad o de los derechos fundamentales del representante, ya como ciudadano, también afectaría a los representados en la medida en que dicha lesión lo desplazara de «su cargo o función cuya naturaleza no ha sido desfigurada», STC 10/1983/2.

(9) STC 38/1999/2.

(10) «(...) la norma constitucional perdería toda eficacia si, respetado el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico», STC 161/1988/6.

(11) STC 205/1990/5.

citar el significado preciso y exacto de la calificación de un derecho fundamental como de configuración legal, la orientación que parece ser mayoritaria utiliza la expresión para designar aquellos derechos cuya «delimitación de su contenido y perfiles concretos queda encomendada a la ley» (12). Ello significa que la concreta configuración del cargo, principalmente el conjunto de facultades en las que plasma la naturaleza y ejercicio de sus funciones, se remite a la concreta regulación que en el marco de la Constitución realicen las leyes, con la especialidad de que mediante dicha operación normativa se conforma el contenido mismo del derecho fundamental.

Ahora bien, aunque el derecho de acceso está especialmente expuesto a la acción normativa del legislador, no pierde por ello carácter fundamental y, por lo tanto, en ningún caso puede desvirtuarse mediante su reducción a una categoría de mera legalidad ordinaria (13). Como derecho fundamental, tanto su vertiente reaccional ligada al principio de igualdad, como su vertiente sustantiva ligada al concepto de representación política y al derecho fundamental de los ciudadanos proclamado en el párrafo primero del artículo 23 CE, se imponen a legislador y juez. De ahí que la Constitución proscriba necesariamente «que se vacíe de contenido la función que [los representantes individuales] han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros» (14).

De otro lado, no toda la normativa reguladora de la posición jurídica del representante queda incorporada al bloque de la constitucionalidad *ex* artículo 23.2 CE con la correspondiente naturaleza de derecho fundamental, sino tan sólo aquellas cuestiones «pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, [las] que tienen relación di-

---

(12) STC 25/1990/6; en otras ocasiones la locución se utiliza para designar aquellos derechos en los que se confiere un «muy amplio margen de libertad» al legislador «para regular su ejercicio», STC 75/1985/4. En torno a la noción «derechos de configuración legal» *vid.* J. L. REQUEJO PAGÉS: «Derechos de configuración legal», *Enciclopedia jurídica básica*, Civitas, Madrid, 1995, y J. JIMÉNEZ CAMPO: *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, Madrid, 1999.

(13) «(...) en el caso de los cargos y funciones representativos y, en general, de cargos y funciones cuya naturaleza esencial viene definida por la propia Constitución “los requisitos que señalen las leyes” sólo serán admisibles en la medida en que sean congruentes con esa naturaleza (...) De no ser así, los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria», STC 24/1990/2; «(...) una regulación legal que sea contraria a la naturaleza de la representación violará también por ello el derecho del representante a permanecer en el cargo», STC 10/1983/2.

(14) STC 32/1985/3.

recta con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno» (15).

### III. EL «DERECHO A LA DOCUMENTACIÓN» DE LOS PARLAMENTARIOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

#### A. *El «derecho a la documentación» como parte del status de cargo público representativo constitucionalmente relevante*

El *iter* del Tribunal Constitucional para integrar el denominado «derecho a la documentación» en el *status* de cargo público representativo constitucionalmente relevante, se asienta, básicamente, en tres pilares. En primer lugar, la ampliación del ámbito de protección del derecho fundamental del artículo 23.2 CE a la permanencia y al ejercicio del cargo en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes. En segundo lugar, la afirmación de que dicho derecho fundamental «es un derecho de configuración legal», de modo que, al competer «a la Ley, comprensiva según se deja dicho, de los Reglamentos parlamentarios», «ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos», una vez creados, «tales derechos y facultades quedan integrados en el *status* propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales —y en último extremo ante este Tribunal— el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo» (16). Y, en tercer lugar, la naturaleza funcional de la facultad de recabar información con respecto al desempeño de la función representativa de control político (17). En cualquier caso, la incardi-

(15) STC 220/1991/5; «(...) no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poscen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno», STC 177/2002/3.

(16) STC 161/1988/7.

(17) «Nos encontramos, por ello, ante una función parlamentaria de posible ejercicio individual cuyo sentido propio, como tal derecho funcional, se encuentra en el reconocimiento por el Reglamento, de nuevo en favor de todos y cada uno de los Diputados, de facultades de control (interpelaciones y preguntas; arts. 181 y 185, respectivamente) respecto de las cuales el derecho de recabar información que crea el art. 12.2 tiene un alcance claramente instrumental», STC 161/1988/7; «De otro lado, que el art. 7 del citado Reglamento les atribuye este derecho [recabar

nación jurisprudencial de esta facultad en el artículo 23.2 CE, no despeja absolutamente los problemas derivados de su conexión con el artículo 109 CE (18). Con estos mimbres, y siempre de acuerdo a la doctrina del Tribunal, la cuestión estribaría en verificar el reconocimiento de dicha facultad en la correspondiente normativa reguladora del cargo, así como comprobar que su ejercicio se atuvo a lo normativamente estipulado (19).

de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de las mismas] “para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias”. Lo que ha de entenderse referido, en concreto, a la función de fiscalizar o controlar la acción del Gobierno, que es quien dirige “la Administración civil y militar” (art. 97 CE); constituyendo así un aspecto particular de la función de control genéricamente atribuida a las Cortes Generales en el art. 66.2 CE», STC 203/2001/3.

(18) En opinión de SILVA OCHOA, el derecho a la documentación es un componente de las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo a la luz de lo dispuesto en el artículo 109 CE, «El derecho de los parlamentarios a la documentación», RCG, núm. 19, 1990; también GARCÍA ROCA engarza directamente esta facultad con el artículo 109 CE, del que la considera desarrollo directo, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999. Sin embargo, CANO BUESO la califica de «derecho-función» que encuentra su ubicación constitucional en el artículo 23.2 CE, *El «derecho de acceso a la documentación» de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996; y en un sentido similar, MANCISIDOR ARTARAZ la sitúa en la esfera de dicho precepto constitucional, «El derecho de información de los parlamentarios en la jurisprudencia constitucional», en F. PAU I VALL (coord.): *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997.

(19) Cubiertas ambas exigencias y conforme a los presupuestos anteriormente descritos, la conclusión, para el supuesto de la STC 161/1988, sólo podía ser una: «el art. 12.2 del Reglamento citado crea a favor de los parlamentarios castellano-manchegos un derecho individual a recabar, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, información a la Administración Regional, el cual por venir integrado en el status propio del cargo de Diputado, se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 de la Constitución», STC 161/1988/7.

Sin embargo, no todo se reduciría a la estricta literalidad de la configuración legal del derecho. Así, pese a la falta de previsión normativa en tal sentido y aunque «el derecho de información de los Diputados únicamente puede ejercitarse por éstos», dado que poner la información solicitada a disposición del parlamentario correspondiente sin que se halle en condiciones de valorarla, equivale al desconocimiento del derecho, en supuestos en los que su naturaleza revista una especial complejidad, y «justamente con miras a dotar de efectividad a aquel derecho», ha de admitirse la posibilidad de que «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». Lo contrario, no sólo contravendría las estipulaciones reglamentarias, «sino también el derecho fundamental proclamado en el art. 23.2 de la CE», STC 181/1989/5; en opinión de Pulido Quecedo, con relación a la última precisión, «por otro lado lógica», del Tribunal, se evitaría caso de que «la propia Cámara apoyara el ejercicio de la función parlamentaria con personal técnico al servicio de los parlamentarios»; M. PULIDO QUECEDO: *Op. cit.*, pág. 312, en nota, cursivas en el original. Los Re-



La consideración de esta facultad como instrumental respecto de la función de control de la acción de gobierno inherente al concepto de representación política, desempeña, según habrá ocasión de comprobar inmediatamente, un trascendental papel en la determinación jurisprudencial de su contenido. Ahora bien, aunque en numerosas ocasiones, tal y como se desprende de los supuestos de hecho contemplados en la jurisprudencia constitucional, las solicitudes de información estén en el origen de específicas iniciativas de control parlamentario, el «derecho a la documentación» es, en realidad, un instrumento para que el parlamentario desarrolle efectivamente sus funciones. Es decir, tiene la finalidad no de controlar, sino de dotarle del material para ejercer su actividad (20).

### B. *El contenido del «derecho a la documentación»*

El principal problema planteado por la jurisprudencia constitucional en torno al «derecho a la documentación» de los parlamentarios es el de su alcance. Es decir, si la protección dispensada por el *status* constitucionalmente relevante de cargo público representativo comprende sólo el derecho a la solicitud y su tramitación conforme a lo normativamente estipulado, o abarca también el derecho a obtener, efectivamente, la documentación recabada. En este sentido, si bien constituye jurisprudencia consolidada que los obstáculos al ejercicio de la función parlamentaria constitucionalmente relevante que provengan de las propias Cámaras son, en principio, revisables por el juez de amparo, la misma claridad no es predicable de la respuesta dada a una solicitud parlamentaria de documentación. Es más, hasta fechas recientes, y pese a la

---

glamentos de la Asamblea de Madrid, del Parlamento de Canarias y de la Asamblea Regional de Murcia, prevén expresamente que, en los supuestos de acceso directo a la documentación solicitada, el representante individual se acompañe de personas que le asistan (Reglamentos de las Asambleas de Murcia y Madrid, artículos 13.3 y 18.3, respectivamente) o pueda designar hasta tres asesores (artículo 12.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias).

(20) «En efecto, una buena información es la base necesaria para que tanto los parlamentarios como la propia Cámara puedan desarrollar correctamente y con fundamento sus actividades. Aunque con frecuencia la información obtenida por la vía del artículo 7 esté en el origen de específicas iniciativas de control parlamentario, de cuyo su utilidad no se circunscribe a esta sola función sino que es, por una parte, polivalente, ya que puede servir para preparar otro tipo de iniciativas, sean estas de naturaleza legislativa o de impulso político. Por otra parte, su utilidad es también genérica, ya que la información recabada no está vinculada de una manera directa, necesaria, ni inmediata a la presentación de una determinada iniciativa», E. MANCISIDOR ARTARAZ: *Op. cit.*, pág. 324.

existencia de algunas inercias de signo contrario presentes en una primera línea jurisprudencial, la posición del Tribunal a este respecto parecía afirmada sobre criterios muy restrictivos, pues «la denegación o incompleta satisfacción de una pregunta o petición de información formuladas por parlamentarios no supone, por sí misma, la vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo garantizado por el art. 23 de la CE, que no comprende el derecho a una respuesta con un concreto contenido» (21). Afirmación que contrasta abiertamente con la STC 203/2001, cuyo fundamento jurídico tercero afirma expresamente que «el derecho *ex* art. 23.2 CE comprende tanto el de solicitar una determinada información de las Administraciones públicas como el obtenerla de éstas».

a) *La problemática cuestión de la respuesta a las solicitudes de documentación*

La aparente negativa del Tribunal Constitucional a considerar que la protección dispensada por el *status* constitucionalmente relevante de cargo público representativo, abarca el derecho a obtener efectivamente la documentación recabada, se ha construido, básicamente, desde el entendimiento de que dichas solicitudes, instrumentales de la función representativa de control político, se incardinan en el seno de las relaciones institucionales entre las Cámaras y el Ejecutivo a que se refiere el Título V de la Constitución, relaciones susceptibles de control político de naturaleza parlamentaria y en última instancia electoral, pero no revisables desde criterios de corrección jurídica. Argumentación en la que, además, el Tribunal asimila iniciativas aparentemente diversas, como las solicitudes de documentación y las preguntas parlamentarias, frente a lo que podía deducirse de pronunciamientos anteriores (22).

Efectivamente, «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

(21) STC 220/1991/5, reiterando lo afirmado en su día por el ATC 426/1990/3.

(22) Las peticiones de información «sirven no tanto a las funciones de control político como a la mejor preparación de las funciones parlamentarias en general. Tales peticiones de información pueden ser un primer paso hacia un posterior acto de control, esto es, pueden servir para preparar una pregunta o una interpelación, pero, en sí mismas, no tienen el significado político de tales actos, razón por la que el Reglamento del Congreso prevé que no se dirijan directamente al Gobierno o a sus miembros como órganos políticos, sino a las Administraciones Públicas», F. SAINZ MORENO: «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa», *RAP*, núm. 115, 1988, pág. 246.

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 le corresponde el control de cualquier clase de alteraciones o irregularidades que se produzcan en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo (...) so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política, no exigida en modo alguno por la Constitución, y poco conveniente con el normal funcionamiento de la actividad política de las Cámaras Legislativas y del Gobierno» (23).

Así caracterizado el «derecho a la documentación», la cuestión estribaría en reconducir el origen estrictamente individual de una solicitud, dirigida además en principio, y a salvo de los cambiantes matices propiciados por la configuración legal del derecho, a una Administración Pública, al seno de las relaciones institucionales entre Ejecutivo y Cámara (24). Para esta operación el Tribunal se asienta en la vinculación establecida entre este tipo de iniciativas y la función parlamentaria de control político del Ejecutivo, a quien corresponde dirigir la Administración, y se sirve parcialmente de la doctrina iniciada en la STC 161/1988; uso, sin embargo, que no se compadece con su sentido originario, que parecía, precisamente, de signo contrario (25). En su momento el Tribunal ya puso de manifiesto que, si bien se trata de una atribución individual de los parlamentarios que se ejerce en el seno de la Cámara con el designio final de darle ocasión de ejercer sus funciones propias de control, «las atribuciones del órgano representativo se pueden actuar, sin quiebra lógica alguna, por sus miembros individuales o por los grupos o fracciones que éstos formen, cuando tales atribuciones no hayan de expresarse mediante una decisión imputable al órgano mismo y hasta es preciso decir que semejante posibilidad —o su res-

---

(23) STC 220/1991/5, reiterando lo en su día afirmado por la STC 196/1990 y el ATC 426/1990.

(24) Como ha puesto de manifiesto la doctrina, independientemente de la identificación que del sujeto pasivo hagan los Reglamentos parlamentarios, la intervención gubernamental final es insoslayable en este tipo de iniciativas, por motivos que van desde los cauces a través de los que se articulan, al hecho de que es el Gobierno quien dirige la Administración, E. MANCISIDOR ARTARAZ: *Op. cit.*, pág. 353.

(25) En el contexto de la reconducción de esta facultad individual a las relaciones institucionales entre Ejecutivo y Legislativo, y como manifestación de la misma, el Tribunal llega a afirmar que «el acto recurrido consistía en una respuesta dada por el Gobierno Vasco a una solicitud de información realizada por el Presidente del Parlamento Vasco, a instancia de un Diputado en el ejercicio de sus funciones, con arreglo a lo dispuesto en el art. 12 del Reglamento» de la Cámara, STC 196/1990/5.

peto, al menos, cuando exista— deviene un imperativo constitucional en el marco de la democracia pluralista que la Constitución consagra en su artículo 1.1» (26).

En definitiva, que se trate de una facultad individualmente atribuida a los parlamentarios, no contradice el hecho de que se inserte en el seno de las relaciones institucionales entre Cámara y Ejecutivo, pues a «los miembros de los órganos legislativos, y a estas instituciones en su conjunto, corresponde la tarea de dar vida a esas relaciones entre ejecutivo y legislativo, agotando para ello los instrumentos que el ordenamiento parlamentario les ofrece al establecer el régimen jurídico de esas relaciones» (27). De ahí también, quizá, las constantes referencias del Tribunal, al margen de para reconducir los amparos a la esfera del artículo 23 CE, al hecho obvio de que se trata de actuaciones referidas a los representantes individuales, precisamente, en su condición «de miembros de una Asamblea Legislativa, es decir, de parlamentarios, y no en consideración a su condición de ciudadanos». Razón por la cual la cuestión ha de quedar referida al ámbito del artículo 23 de la Constitución y a las relaciones de control político que se articulan entre Gobierno y Cámara (28).

El Tribunal establece así una clara distinción entre los obstáculos «procedimentales» al ejercicio de esta facultad que provengan de la propia Cámara, revisables en amparo, y la respuesta obtenida a su ejercicio, no enjuiciable, en principio, desde criterios de corrección jurídica (29). En suma, aunque el Tribunal se muestra en general muy cauteloso y no excluye la eventualidad de que excepcionalmente, y en el desenvolvimiento de sus relaciones institucionales, pudiera «vulnerarse el ejercicio del derecho fundamental que a los parlamentarios les garantiza el art. 23 de la CE, bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras, si se les impide o coarta el ejercicio de la función parlamentaria» (30), ello parece que no podría suceder con relación a las solicitudes de información, por encarnar «el núcleo de las relaciones entre órganos de naturaleza política». Efectivamente, «aunque no pueda descartarse *a priori* que

(26) STC 161/1988/7.

(27) STC 196/1990/6.

(28) STC 220/1991/4.

(29) «(...) mientras los obstáculos al ejercicio de las facultades que integran la función parlamentaria provenientes de los propios órganos de las Cámaras son, en principio, susceptibles de revisión en amparo, las respuestas o actuaciones del Ejecutivo en réplica a tal ejercicio constituyen, también en principio, ejercicio de las funciones gubernamentales propias, susceptibles de control político y parlamentario —y, en última instancia, electoral—, pero no revisables, en general, desde consideraciones de corrección jurídica», STC 220/1991/5; en el mismo sentido ATC 426/1990/3.

(30) SSTC 196/1990/6 y 220/1991/5.

un acto de naturaleza política conculque un derecho fundamental y, en esa medida, sea revisable en amparo, el contenido intrínsecamente atinente a las relaciones entre órganos políticos escapa a la revisión jurisdiccional de cualquier orden, puesto que constituye el núcleo de la acción política». No cabría pues más control que el de naturaleza estrictamente política (31).

De esta doctrina parecerían derivarse importantes consecuencias en relación con la naturaleza del derecho fundamental a la participación política representativa, pues las facultades de los parlamentarios se desenvolverían exclusivamente en el seno de las Cámaras; es decir, en la actividad estrictamente parlamentaria. De ahí la tajante afirmación de que reconocer que «la denegación o incompleta satisfacción de una pregunta o petición de información» significa, por sí misma, la vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo, supondría una «indebida desnaturalización del ámbito del art. 23, extendiéndolo más allá de los límites que le son propios» (32).

La restrictiva doctrina hasta aquí descrita, parece contrastar sin embargo, tal y como se indicó *supra*, con otros pronunciamientos de los cuales podría deducirse sin aparentes dificultades que la protección dispensada por el artículo 23.2 CE, con relación al «derecho a la documentación», ampara la obtención de una respuesta efectiva. Así lo asevera, expresamente, la STC 203/2001/3 ante citada, conforme a cuya doctrina «el derecho *ex* art. 23.2 CE comprende tanto el de solicitar una determinada información de las Administraciones públicas como el de obtenerla de éstas. Lo que determina que su ejercicio se encuadre en las relaciones institucionales “entre Ejecutivo y Legislativo” y, consiguientemente, que este derecho pueda ser lesionado “bien por el

---

(31) ATC 426/1990/3; «(...) no parece que la decisión final del Tribunal sea compatible con la jurisprudencia sentada en 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», P. BIGLINO CAMPOS: «Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?», *RCG*, núm. 30, 1993, pág. 67; en opinión de Cano Bueso, aunque con relación a los obstáculos provenientes del Gobierno ha de afirmarse de modo general que responden a «relaciones políticas», habrían de distinguirse diversas hipótesis. Así, aunque la apreciación del grado de satisfacción política de la respuesta es ajena al derecho, la denegación de la información invocando razones jurídicas sí sería revisable caso a caso, así como la pura y simple denegación «adoptada con carácter arbitrario por razones de oportunidad política y no amparada en causa legal alguna, o la contestación desfigurada que hace irrecognible o claramente incongruente la respuesta obtenida», J. CANO BUESO: *Op. cit.*, págs. 235-236; García Roca estima que este tipo de situaciones son encuadrables en los denominados «conflictos entre órganos constitucionales», cuya inexistencia en nuestro ordenamiento «supone un déficit de protección constitucional», J. GARCÍA ROCA: *Op. cit.*, pág. 309.

(32) STC 220/1991/5 y ATC 426/1990/3.

Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras” (STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ. 7)»; y ello pese a incardinar la facultad prevista en el artículo 7 RCD en la «función de control genéricamente atribuida a las Cortes Generales en el artículo 66.2 CE», sobre la acción del Gobierno, «que es quien dirige “la Administración civil y militar” (art. 97 CE)».

El apoyo de la doctrina así establecida en la STC 196/1990 no es casual. Nótese que, en realidad, su argumentación estaba encaminada a mostrar, en su concreto supuesto de hecho y entre otras cuestiones, la razonabilidad de la tesis conforme a la cual las réplicas del Ejecutivo a este tipo de iniciativas eran actuaciones no sujetas a Derecho Administrativo y por lo tanto no enjuiciables por la jurisdicción contencioso-administrativa. Por ello, la declaración realizada por el Tribunal Supremo expresando falta de jurisdicción para examinar el supuesto del que trajo causa el amparo, sin entrar en el examen de fondo del asunto ni declarar cuál era la jurisdicción competente, no era lesiva del derecho fundamental consagrado en el artículo 24 CE, único alegado por el recurrente. De hecho, la STC 196/1990 no excluyó la eventualidad de que esas actuaciones del Ejecutivo fueran lesivas del derecho fundamental proclamado en el artículo 23 CE, hecho sobre el que lógicamente no se pronunció y sobre el que simplemente afirmó que podía ser lesionado «bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras» (33).

La argumentación que permite afirmar al Tribunal que el «derecho a la documentación» incluye el derecho a la respuesta es, en cierta medida, de sentido inverso a la que lo niega, pues, tras incardinar dicha atribución en la función repre-

---

(33) «(...) los actos producidos en el seno de las citadas relaciones entre Gobierno y Parlamento agotan por lo general sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de instrumentos de control político. Se trata, pues, de actuaciones que tienen su marco de desenvolvimiento institucional en el terreno parlamentario. Ahora bien, ello no excluye que, excepcionalmente, en el desarrollo de esas relaciones institucionales se pueda ver comprometido el ejercicio de los derechos fundamentales que a los representantes elegidos democráticamente les reconoce el art. 23 de la Constitución (STC 181/1989, Fundamento Jurídico 4.º) y se puedan efectivamente lesionar esos derechos, bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras (...). 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, como ya se ha dicho, en el caso que ahora resolvemos el recurrente no ha invocado ni alegado nada en relación con la lesión de derechos amparados por el art. 23 de la Constitución, pues su queja se ha dirigido exclusivamente contra la Sentencia y los Autos del Tribunal Supremo por violación del derecho a obtener una tutela judicial efectiva sin indefensión, lo que impide a este Tribunal hacer pronunciamiento alguno al respecto», STC 196/1990/6.

sentativa de control político, su discurso está orientado, de un lado, a deslindar las solicitudes de documentación de otras iniciativas que constituyen cabalmente instrumentos de control político y respecto de las cuales el derecho a la documentación desempeñaría un papel instrumental (34); y, de otro, a destacar el hecho de que se trata de una facultad de ejercicio individual y perfecta ya en sí misma, que pone en relación directa al parlamentario con la Administración requerida, no correspondiendo a los órganos de la Cámara sino su eventual y mera calificación y admisión (Mesa) y tramitación *ad extra* (Presidencia). Argumentación que se compadece con la diversidad de regulaciones existentes sobre la tramitación de este tipo de solicitudes, y establecida en la pronta STC 161/1988 precisamente frente a lo alegado por la representación de las Cortes de Castilla La-Mancha, que pretendía incardinar directamente esta facultad en el artículo 109 CE, perdiendo las solicitudes su condición de iniciativas individuales para convertirse en requerimientos de la Cámara, en cuanto tal, al Gobierno (35).

En este contexto, y con la reserva aconsejable a reflexiones del Tribunal relativas al amparo de la presidencia de la Cámara, se comprenden las afirmaciones vertidas en la STC 181/1989, perfecta manifestación de la incidencia externa de esta atribución parlamentaria, precisamente en un supuesto cuyo Reglamento no prevé expresamente intervención de los órganos de la Cámara: «no sólo en los casos de omisión o silencio de la autoridad solicitada, sino

---

(34) STC 161/1988/7; «Y su finalidad específica es la de conocer determinados hechos y situaciones, así como los documentos administrativos que los evidencian, relativos a la actividad de las Administraciones públicas; información que bien puede agotar sus efectos en su obtención o ser instrumental y servir posteriormente para que el Diputado que la recaba, o su Grupo parlamentario, lleven a cabo un juicio o valoración sobre esa concreta actividad y la política del Gobierno, utilizando otros instrumentos de control», STC 203/2001/3.

(35) «(...) la facultad que aquí consideramos no se realiza mediante meros actos de propuesta a través de los que un parlamentario, o un grupo de ellos, insta a la Cámara para que haga suya una determinada iniciativa, pues no es el órgano parlamentario el que recaba la información, sino alguno o algunos de sus miembros, a título individual, por más que tal decisión, en sí perfecta, quede condicionada a su "admisión" por la Mesa y a su tramitación *ad extra* a través del Presidente de la Cámara (...) la atribución al órgano parlamentario, como tal colegio, de la potestad de "controlar la acción ejecutiva del Consejo de Gobierno" [art. 9.2.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha] no empaña ni el sentido institucional ni la eficacia de la facultad singular que el art. 12.2 del Reglamento de las Cortes confiere a los parlamentarios para dar ocasión al control mismo a través de una exigencia de información al órgano ejecutivo, puesto que las atribuciones del órgano representativo se pueden actuar, sin quiebra lógica alguna, por sus miembros individuales o por los grupos o fracciones que éstos formen, cuando tales atribuciones no hayan de expresarse mediante una decisión imputable al órgano mismo (...) la norma ha querido poner en relación directa a los parlamentarios con la Administración Autonómicas», STC 161/1988/6 y 7, respectivamente.

como es lógico, cuando las razones esgrimidas por la Administración en apoyo de su negativa sean, [de] carácter infundado o arbitrario, [se vulnera el] derecho que el Reglamento otorga a los parlamentarios» (36). Y también, la precisión que realizaba la STC 161/1988/7 ante citada, en el sentido de que los representantes individuales, al amparo del artículo 23.2 CE, podían alegar ante el Tribunal Constitucional el *ius in officium* eventualmente constreñido o vulnerado por actos del poder público, «incluidos los provenientes del propio órgano» en el que se integran (37).

(36) STC 181/1989/3. Efectivamente, a diferencia de lo que sucede en la generalidad de las normas reglamentarias y ante su silencio respecto a la tramitación de las solicitudes de documentación, el Criterio Interpretativo del artículo 13 del Reglamento del Parlamento de Cataluña establece que «los diputados han de solicitar la información bien por conducto de la presidencia, bien directamente, en cuyo caso han de notificarlo al Presidente del Parlamento», Criterio Interpretativo del artículo 13.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, adoptado por la Mesa del Parlamento de Cataluña el 19 de diciembre de 1994, publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, núm. 289.

La STC 181/1989 abrió otro interrogante respecto del contenido del *status* constitucionalmente relevante, con relación al eventual amparo solicitado por el diputado, bien al Presidente, bien a la Mesa de la Cámara, ante el defectuoso cumplimiento o negativa a facilitar la documentación por la Administración requerida: «Importa igualmente resaltar, a fin de evidenciar la idoneidad del Acuerdo para ser recurrido en amparo, en atención a su carácter potencialmente lesivo de derechos fundamentales, que su adopción entrañaba la privación de la protección del Presidente de la Cámara frente a la actitud del Consejero de Economía de impedir a los asesores del Grupo Parlamentario Popular que prestaran auxilio técnico al señor Curto en las dependencias de la Consejería que era el único lugar donde, precisamente por disponerlo así el Consejero, cabía ejercitar el derecho de información referido. Dicha protección presidencial, en efecto, se halla contemplada en la "Norma interpretativa y complementaria del art. 13.2 y 3 del Reglamento" de 18 de mayo de 1983 (*Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, núm. 137, de 24 de mayo de 1983)». Prevén expresamente la posibilidad de solicitar el amparo de la Mesa de la Cámara, «que adoptará las medidas que estime procedentes», ante el incumplimiento o defectuoso cumplimiento de la Administración requerida, los Reglamentos de las Cortes de Aragón, de la Junta General del Principado de Asturias, del Parlamento de La Rioja y del Parlamento de Canarias (artículos 12.5, 14.5, 14.1 y 12.1, respectivamente). Caso de la norma canaria, la Mesa decide en atención a la conformidad de la solicitud de documentación a Reglamento, las razones esgrimidas por la Administración y las demás circunstancias concurrentes. Los Reglamentos aragonés, riojano y asturiano prevén esta figura «sin perjuicio de cualquier otro recurso establecido legalmente», e incluso la norma aragonesa reconoce la facultad del parlamentario de elevar su queja al Justicia de Aragón. Por su parte, el artículo 13.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia prevé que «transcurrido el plazo sin que la información haya sido enviada, el Diputado que la hubiere solicitado podrá, por conducto de la Presidencia de la Cámara, instar el acceso directo al expediente o documentación de que se trate. A tal fin, el Presidente se dirigirá al Consejo de Gobierno para que la vista de la documentación tenga lugar en los siguientes siete días».

(37) No puede ocultarse, sin embargo, que esta precisión se inserta en el contexto de quiebra definitiva de la doctrina de los *interna corporis acta* vía derechos fundamentales.



b) *Las potestades de los órganos de la Cámara*

Frente a los problemas planteados por la respuesta a las solicitudes de documentación realizadas por los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones, es doctrina constante del Tribunal que la eventual actuación de los órganos de la Cámara con relación a esta facultad individual es fiscalizable *ex artículo 23.2 CE*. En definitiva, en el ejercicio de sus atribuciones, orientadas a racionalizar el trabajo de las Cámaras en aras del eficaz desarrollo de su función representativa, no podrían desconocer que se trata de un derecho otorgado a los parlamentarios individuales e integrado en el *ius in officium* constitucionalmente relevante, que ampararía, así, la tramitación de las solicitudes de documentación en el seno de la Cámara conforme a lo reglamentariamente estipulado, para hacerlas llegar a la Administración requerida.

Es esta una doctrina que ha de enmarcarse en la más general relativa al significado de las potestades atribuidas a los órganos de gobierno de las Asambleas con relación al *ius in officium* parlamentario; doctrina constitucional profundamente mediatizada por la naturaleza de la facultad objeto de controversia y su configuración legal concreta.

Efectivamente, por lo que respecta a la función de calificación y admisión a trámite de los escritos parlamentarios, reconocida en la generalidad de los Reglamentos en aras de la función técnico jurídica que tienen encomendada, corresponde a las Mesas de las Cámaras verificar su regularidad jurídica y su viabilidad procesal; es decir, examinar si cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria. Cabe la posibilidad, asimismo, de que la Mesa extienda su examen más allá de la estricta verificación formal, en aquellos supuestos en que la iniciativa de que se trate venga materialmente limitada por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario (38).

Así, con relación a las solicitudes de documentación realizadas por los parlamentarios, el signo de la eventual intervención de los órganos de la Cámara, tanto de la Presidencia como de la Mesa, viene determinada por la caracterización que de dicha facultad ha realizado el Tribunal.

Es precisamente en los pronunciamientos relativos a los obstáculos «procedimentales» provenientes de la propia Cámara, donde el Tribunal acentúa la naturaleza individual y perfecta en sí misma de estas solicitudes, a partir de la cual delimita el alcance de la intervención de Presidencia y Mesa. La conclu-

---

(38) STC 203/2001/3. Doctrina consolidada del Tribunal y recientemente confirmada por las SSTC 177/2002 y 40/2003, si bien quizá podría apreciarse en este último caso algún matiz diferenciador.

sión es que las solicitudes de documentación realizadas por los parlamentarios para el mejor cumplimiento de sus funciones, no pueden quedar sujetas, en el seno de la Cámara, a un control o juicio de oportunidad sobre la conveniencia o inconveniencia de hacerlas llegar a la Administración requerida. Un juicio que, de producirse, significaría la apropiación por parte de aquellos órganos de un derecho atribuido a los parlamentarios individuales, con el eventual menoscabo de los derechos de las minorías parlamentarias (39).

Así pues, por lo que respecta a las Mesas, su intervención se reduce, de un lado, a la verificación formal de las solicitudes, que deberán tramitarse «cuando no se aprecien carencias o deficiencias relevantes en su presentación o en su redacción» (40); y, de otro, a comprobar que no planteen «una cuestión enteramente ajena a las atribuciones de la Cámara» (41). Criterio este último sólo incipientemente apuntado en la STC 161/1988, y definitivamente consolidado en la STC 203/2001, y que, a la luz de la jurisprudencia constitucional, probablemente haya de ser interpretado desde la naturaleza instrumental o teleológica de un derecho, «el derecho a la documentación», reconocido para el mejor cumplimiento de las funciones parlamentarias de los representantes individuales; en opinión del Tribunal, las relacionadas con la función representativa de control político (42). Caso de que en aplicación de estos criterios la Mesa decidiera inadmitir la solicitud, dicha decisión habría de estar motivada

---

(39) «(...) la expresada facultad de los parlamentarios no puede quedar sujeta, en el seno de la Cámara, a un control de oportunidad sobre la conveniencia o inconveniencia de hacer llegar a la Administración de la Comunidad Autónoma la solicitud», «pues en otro caso no sólo quedaría desfigurado el trámite de admisión de la solicitud al hacer prevalecer libremente el criterio de la Mesa (...) sino que podrían menoscabarse los derechos de las minorías en orden a su función de fiscalización del Gobierno», SSTC 161/1988/8 y 203/2001/3, respectivamente. En apoyo de esta interpretación, la STC 161/1988/8 añadía «el terminante tenor potestativo del art. 12.2 (“Los Diputados podrán recabar”）」 y «el sentido de la expresión “inadmisión” utilizada en los arts. 12.2 y 30.4 del Reglamento para referirse a la intervención de la Mesa».

(40) STC 161/1988/8. En el supuesto de hecho del que trae causa la sentencia, la Mesa acordó la inadmisión de las solicitudes de documentación, entre otros motivos, por entender que su admisión podría suponer obstruir la labor de la Administración. En opinión del TC, la Mesa, al alegar este motivo, «lo que 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», STC 161/1988/9.

(41) STC 203/2001/5.

(42) El Reglamento del Parlamento de La Rioja prevé expresamente en su artículo 14.1 que la Mesa de la Cámara rechaza una solicitud de documentación por estimar que «no se adecua a las funciones parlamentarias».

de forma razonable en atención, por una parte, al fin institucional de la facultad que quiso ejercerse por el parlamentario y, por otra, a los motivos aducidos para su inadmisión (43).

Por todo ello, ha reiterado también el Tribunal que las Mesas no podrían alegar la protección de otros bienes y derechos constitucionales, concretamente la intimidad, para declarar la inadmisión de este tipo de solicitudes, y ello tanto porque de la mera tramitación no se sigue lesión alguna, como porque a las Mesas no corresponde, «en este trámite», la tarea materialmente jurisdiccional de ponderar los bienes y derechos eventualmente en conflicto; y todo ello con independencia de la obligación que pesa sobre la Administración requerida de velar por el respeto de los derechos constitucionales de terceros que resulten comprometidos en el asunto de que se trate (44).

---

(43) SSTC 161/1988/9 y 203/2001/4. Con relación a la STC 161/1988, el Reglamento de las Cortes de Castilla La-Mancha preveía en el mismo precepto que reconocía el derecho a la documentación, hoy artículo 13, la intervención calificadora de la Mesa con relación al mismo. El artículo 13 establece además su obligación de «comunicar en el plazo de siete días al Diputado solicitante las razones fundadas en Derecho que hubieren motivado, en su caso, la no admisión a trámite de la solicitud».

(44) «Es cierto que ningún poder público puede, al actuar sus atribuciones, lesionar derechos constitucionales, pero en el caso presente es obvio que tal lesión no se habría seguido de la mera tramitación de las solicitudes y bastaba con haberlo así advertido para reconocer la viabilidad de los escritos presentados y ello con independencia del deber que tiene la Administración, cuando recibe los requerimientos parlamentarios de información, de respetar las reglas que puedan tutelar, en cada caso, los derechos constitucionales de terceros, en la medida en que resulten comprometidos en el asunto de que se trate», STC 161/1988/9, reiterada en la STC 203/2001/5. En el caso de la STC 161/1988, la Mesa adujo que, en algunos supuestos, las solicitudes de documentación «afectarían a la intimidad de las personas», mientras que, en la STC 203/2001, alegó como motivo de inadmisión «que los datos solicitados se [encontraban] comprendidos en el ámbito de reserva acotado por el artículo 113.1 de la Ley General Tributaria».

Han previsto expresamente la eventualidad de conflicto entre las solicitudes de documentación y «el contenido esencial de los derechos fundamentales y libertades públicas constitucionalmente reconocidas», los Reglamentos de la Asamblea Regional de Murcia y de la Asamblea de Madrid en sus artículos 13.3 y 18.4, respectivamente. Su diversidad de régimen jurídico aflora, sin embargo, algunos de los problemas derivados de la configuración legal del derecho. En ambos casos es el Consejo de Gobierno quien pone en conocimiento de la Mesa de la Cámara el conflicto, pero si en el caso de Murcia la comunicación de la naturaleza «reservada» de los datos determina «que sólo tendrán acceso a los mismos los Diputados nombrados por la Mesa que, previamente, hayan sido designados por los Grupos Parlamentarios para conocer dicha información», en el supuesto de la Asamblea de Madrid «la Mesa, a petición motivada del Consejo de Gobierno, podrá declarar el carácter secreto de las actuaciones a los efectos previstos en el artículo 26.1 del presente Reglamento [obligación de no divulgación del diputado], así como disponer el acceso directo a aquellos en los términos establecidos en el apartado anterior, si bien el diputado podrá tomar notas, mas no obtener copia o reproducción ni actuar acompañado de personas que le asistan».

Finalmente, y por lo que respecta a la función de tramitación *ad extra* de las solicitudes de documentación generalmente reconocida a los Presidentes de las Cámaras en los Reglamentos parlamentarios, tiene declarado el Tribunal, nuevamente en atención a la naturaleza individual de aquellas, que no cabe otorgarle más alcance que el derivado de su condición de representante de la Cámara, sin que dicha mediación entrañe reconocimiento alguno de potestad en orden a la apreciación de la viabilidad material de dichas solicitudes (45).

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Tal y como se afirmó al comienzo de estas páginas, la jurisprudencia constitucional referida a las solicitudes de información realizadas por los parlamentarios «para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias», es expresiva de las dificultades y problemas presentes en la doctrina constitucional relativa a los derechos fundamentales implicados en la vertiente representativa de la participación política. Una doctrina, por otra parte, que al amparo del artículo 23 de la Constitución, ha ido progresivamente despejando de obstáculos formales el ejercicio de la función representativa de naturaleza parlamentaria.

En este contexto se inserta la consolidada consideración del «derecho a la documentación» como facultad individual de los parlamentarios integrada en el *status* constitucionalmente relevante de cargo público representativo, ligado a la función parlamentaria de control político de la acción de gobierno, y la consiguiente delimitación del alcance de las eventuales atribuciones de los órganos de gobierno de las Cámaras, cuya intervención en este tipo de solicitudes es enjuiciable en amparo a la luz del canon normativo que, material y procesalmente, constituyen los artículos 23.2 CE y 42 LOTC.

Sin embargo, y como ha tratado de mostrarse, las dudas surgen, al margen de las numerosas dificultades originadas por la pluralidad de regímenes jurídicos existentes como consecuencia de su naturaleza de configuración legal, cuando se trata de enjuiciar desde la óptica del artículo 23 CE la respuesta dada a una solicitud de documentación. En este contexto de incertidumbre, los problemas se incrementan, además, cuando se procede a contextualizar los pronunciamientos constitucionales recaídos hasta la fecha. Nótese que se trata en todos los casos de pronunciamientos originados como consecuencia de recursos de amparo y, consiguientemente, muy mediados por las concretas circunstancias concurrentes en el supuesto de hecho. En puridad, podría incluso sostenerse razonablemente que, en sentido estricto, el Tribunal no habría tenido aún la ocasión de pronunciarse

---

(45) STC 161/1988/8.

en sentencia acerca de un supuesto puro de denegación o incompleta satisfacción de una solicitud de documentación correctamente tramitada en el seno de la Cámara. A la luz de los pronunciamientos existentes, y abierta, como efectivamente parece, la posibilidad de que dicha facultad parlamentaria sea vulnerada en la fase de respuesta, habrá que ser muy precavido, sin embargo, con las circunstancias y características de los eventuales supuestos que se planteen.

Como tuvo ocasión de afirmarse, la STC 196/1990 no contiene pronunciamiento alguno desde la óptica del artículo 23 CE, puesto que el único derecho fundamental alegado por el recurrente de amparo fue el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución (46). En este sentido, el Tribunal se limitó a constatar, desde el derecho invocado, la razonabilidad de la argumentación contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo recurrida y conforme a la cual, «la contestación del Gobierno Vasco a una solicitud de información parlamentaria» al amparo de lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de la Cámara, «no es un acto de la Administración Pública sujeto al Derecho administrativo». Conclusión que no excluye que, excepcionalmente, «se pueda ver comprometido el ejercicio de los derechos fundamentales que a los representantes les reconoce el art. 23 de la Constitu-

---

(46) El supuesto de hecho del que trajo causa la sentencia fue, sucintamente expuesto, el siguiente. El recurrente, en su condición de parlamentario y al amparo de lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento del Parlamento Vasco, solicitó información relativa a «acuerdos o resoluciones aprobatorias de prestaciones reconocidas en los arts. 37 y Disposición transitoria tercera de la Ley 7/1981 o Ley del Gobierno, donde se contengan, como mínimo, los datos que identifiquen al beneficiario, la cuantía de la prestación, la fecha en que se aprueba el pago, la partida presupuestaria que se utiliza, la explicación de si el beneficiario renuncia o no a la prestación y la fundamentación que la Administración hace del pago, así como la identidad de quien lo autoriza». La respuesta consistió en una «elemental referencia normativa» y en la «vaga expresión de que las prestaciones correspondientes a los ex consejeros fueron abonadas en su día únicamente a los afectados que las solicitaron». El artículo 37 de la citada Ley, derogada por Ley 14/1988, de retribuciones de altos cargos, disponía:

«1. Los miembros del Gobierno y los altos cargos de la Administración, así como el personal de confianza, tendrán derecho, al cesar o dimitir de sus cargos, a una prestación económica temporal igual al ochenta por ciento de la remuneración por todos los conceptos que vinieren percibiendo, según cuál fuere su categoría en el momento de finalizar la relación de servicio.

2. La percepción de dicha asignación económica tendrá una duración resultante de computar tres meses por cada año de servicio, con un mínimo de tres meses y un máximo de doce meses, contados desde la fecha de publicación del Decreto de cese.

3. La asignación económica temporal prevista en el presente artículo es renunciable. La renuncia por el beneficiario deberá hacerse por escrito.

4. La percepción de la asignación económica transitoria es incompatible con la percepción simultánea de la pensión vitalicia a que se refiere el artículo siguiente, debiendo satisfacerse en este caso la más alta de las dos cantidades».

ción» y se puedan efectivamente lesionar «bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras».

Por su parte, la STC 220/1991 trajo causa de la formulación de una serie de preguntas parlamentarias con respuesta oral, pese a lo cual el Tribunal se pronunció desde la perspectiva proporcionada por el artículo 12 del Reglamento del Parlamento Vasco, que reconoce a los parlamentarios, «para el más efectivo cumplimiento de sus funciones», el derecho a recabar del «Gobierno Vasco y de toda Autoridad pública, datos, informes o documentos» que obren en su poder. Nótese, de otra parte, que hubo respuesta jurídicamente motivada aunque consistente «en negar la información por considerar que lo contrario sería incumplir la Ley, dictada por la propia Cámara a la que pertenecen los demandantes, que calificó de “reservados” los fondos a los que se refirió el requerimiento de información». En todo caso, la sentencia asimiló solicitudes de información y preguntas parlamentarias, como ya en su día hiciera el ATC 426/1990, concluyendo, según se ha visto, que la denegación o incompleta satisfacción de una pregunta o petición de información no conculcaba, por sí misma, el derecho fundamental consagrado en el artículo 23 CE, «que no comprende el derecho a una respuesta con un concreto contenido», puesto que el cauce de control de tales actuaciones es el de la acción política. La sentencia dejaba, así, un estrecho margen a la posibilidad de vulneración del derecho en la fase de respuesta, prácticamente inexistente si se ponía en relación con el ATC 426/1990.

El ATC 426/1990 presenta también, sin embargo, diversos problemas relativos a su supuesto de hecho y otras circunstancias concurrentes (47). Así, de un lado, el demandante manifestó que su solicitud de documentación había sido tramitada en la Cámara como una pregunta con respuesta escrita, y, de otro, interpuso incorrectamente el amparo *ex* artículo 42 LOTC, cuando el acto recurrido no provenía de la Cámara sino del Ejecutivo. El TC consideró que se trataba efectivamente no de un recurso del artículo 42 sino del artículo 43 LOTC, y aunque afirmó encontrarse ante un supuesto de solicitud de información del artículo 12 del Reglamento de la Cámara, asimiló dichas solicitudes a las preguntas parlamentarias en el sentido anteriormente indicado, declarando

---

(47) El Auto trae causa de una solicitud de documentación realizada por un diputado al amparo del entonces artículo 12 del Reglamento de las Cortes de Castilla La-Mancha, recabando del Consejo de Gobierno la remisión de copia del informe elaborado por los órganos directivos de la extinguida Sociedad Pública «Sociedad de Fomento Regional, correspondiente a los ejercicios de 1985, 1986 y 1987 y que en su día fue remitido al Tribunal de Cuentas». La respuesta consistió simplemente, y a grandes rasgos, en recordar que el Tribunal de Cuentas, en ejercicio de su función fiscalizadora, ya había dispuesto en su día de toda la documentación relativa a dicha sociedad, incluido el informe solicitado.

conforme a esa doctrina la inadmisión del recurso por su carencia manifiesta de contenido constitucional.

Por otro lado, y frente al discurso institucional de los anteriores pronunciamientos, no puede ocultarse el hecho, manifestado por el propio Tribunal en su doctrina, de que el tono marcadamente individual y de establecimiento de un nexo directo entre parlamentario solicitante y Administración Pública requerida, que caracteriza a las SSTC 161/1988, 181/1989 y 203/2001 (48), se inserta en unos pronunciamientos en los que lo que se recurre es un acto o decisión de los órganos de gobierno de las Cámaras, concretamente de la Mesa, lesivo u obstaculizador del desenvolvimiento del *ius in officium* parlamentario con relevancia constitucional, en el seno de la propia Asamblea.

En definitiva, y a la luz de esta complejidad y aparente indeterminación, incrementada además por la diversa regulación normativa, quizá fuera razonable proceder al deslinde de supuestos de hecho que, por su distinta naturaleza, probablemente merezcan un tratamiento jurídico diverso, y todo ello al objeto de delimitar con mayor precisión el contenido, y los eventuales límites, del denominado «derecho a la documentación» de los parlamentarios, como parte del *status* constitucionalmente relevante de cargo público de representación política. En este sentido, por ejemplo, parece razonable distinguir entre el «derecho a recabar datos, informes o documentos» en poder de la Administración Pública, que poseen los parlamentarios como facultad instrumental respecto de sus funciones parlamentarias, y la formulación de preguntas «al Gobierno y a cada uno de sus miembros», como mecanismo parlamentario de control polí-

---

(48) En la STC 161/1988 se recurrió el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 27 de octubre de 1986, denegatorio de la admisión a trámite de diversas solicitudes de documentación al Consejo de Gobierno, realizadas por varios Diputados al amparo de lo dispuesto en el entonces artículo 12 del Reglamento de la Cámara y relativas 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». Por su parte, en la STC 181/1989 se trataba de la solicitud de un parlamentario al Consejero de Economía y Finanzas de la Generalidad interesando, con arreglo al art. 13 del Reglamento de la Cámara, que le fuera remitida «fotocopia de los extractos de las cuentas bancarias correspondientes a las 81 cuentas a que se refería el apartado b) de la página 250 del Informe de la Sindicatura de Cuentas relativo a la Cuenta General de la Generalidad de 1984». Finalmente, la STC 203/2001 encuentra su origen en una solicitud, al amparo de lo dispuesto en el art. 7 del RCD, «de informe sobre el resultado y fecha del Acuerdo de terminación de los expedientes por infracción fiscal instruidos autónomamente por el Área de Servicios Especiales y Auditoría de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con inicio en los años 1994 (rec. núm. 3900/98, relativo al expediente 186/001329), 1996 (rec. núm. 3902/98, relativo al expediente 186/001331), 1995 (rec. núm. 3903/98, relativo al expediente 186/001330) y 1993 (rec. núm. 3904/98, relativo al expediente 186/001328)».

tico. Mientras la doctrina restrictiva anteriormente analizada posiblemente resulte adecuada para el supuesto de las preguntas, no parece que pueda predicarse lo mismo respecto de una solicitud de un parlamentario, que recaba un determinado dato, informe o documento en poder de la Administración correspondiente, para el libre ejercicio de las funciones que le son propias (49).

---

(49) Asimismo, y atendida la pluralidad de eventuales sujetos requeridos presente en los Reglamentos parlamentarios, esta facultad plantea otro tipo de incertidumbres. Nótese que en todos los supuestos conocidos por el Tribunal se trataba de requerimientos dirigidos a la Administración autonómica correspondiente o, en el caso del Congreso de los Diputados, a la Administración Central del Estado. Sin embargo, algunos Reglamentos Autonómicos extienden esta facultad más allá del ámbito de la propia Administración autonómica, con los problemas que ello plantea. Es cierto que algunos de los que así lo hacen establecen un régimen jurídico diferenciado para este tipo de solicitudes, si bien, tampoco aquí, existe un tratamiento normativo homogéneo. Por ejemplo, los Reglamentos del Parlamento Vasco y de la Asamblea de Madrid hablan con relación a este tipo de solicitudes de los datos que «tengan a bien proporcionar» esas otras Administraciones, frente al tono imperativo con que regulan las iniciativas dirigidas a la propia Administración autonómica, artículos 12.2 y 18.5, respectivamente; los Reglamentos del Parlamento de Andalucía, de la Junta General del Principado de Asturias y de las Cortes de Castilla La-Mancha, utilizan frente al verbo «recabar» o la locución «derecho a obtener», la expresión «solicitar», artículos 7.3, 14.6 y 13.3, respectivamente; por su parte, el Reglamento de las Cortes Valencianas habla de que «los Diputados, en el marco de la legalidad, podrán solicitar», artículo 9.3.



# *CRÍTICA DE LIBROS*

