

**INFORME****LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DEL DERECHO DE INFORMACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS (A PROPÓSITO DE «LA CALLADA POR RESPUESTA»)****por Luis Latorre Vila**

Administrador Civil del Estado

Cortes de Aragón

**RESUMEN**

En el presente trabajo se analiza la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho fundamental de información de los parlamentarios, planteando cuáles son sus posibles vías de reacción cuando el Gobierno no facilita la información solicitada. Critica la inicial jurisprudencia de dicho Tribunal, así como la del Tribunal Supremo, contraria a la protección jurisdiccional de este derecho fundamental. Comenta la evolución de la jurisprudencia y de la legislación acerca del control judicial de los actos políticos del Gobierno y destaca dos Sentencias recientes que otorgan tutela judicial a unos parlamentarios contra el Gobierno.

**ABSTRACT**

This paper analyzes the doctrine of the Constitutional Court on the fundamental right of information of the members of Parliament, posing what are their possible routes of reaction when the Government does not provides the requested information. It criticizes the initial jurisprudence of the mentioned Tribunal, as well as that of the Supreme Court, contrary to the jurisdictional protection of this fundamental right. It discusses the evolution of the jurisprudence and legislation about the judicial control of the political acts of the Government and emphasizes two recent Sentences that grant judicial protection to a members of Parliament against the Government.

**SUMARIO**

**I. Planteamiento general.- II. El derecho de información de los parlamentarios como derecho fundamental ex artículo 23.2 CE: síntesis de la doctrina del Tribunal Constitucional.- III. ¿Un derecho fundamental sin tutela judicial ni amparo constitucional?** 1. ¿Un derecho fundamental sin tutela judicial? 2. ¿Un derecho fundamental sin amparo constitucional? 3. Posterior evolución jurisprudencial y legislativa: hacia el control judicial de todos los actos del Gobierno.- **IV. Nueva orientación de los Tribunales de Justicia: la efectiva protección jurisdiccional del derecho fundamental de información de los parlamentarios.** 1. La Sentencia 376/2011, de 29 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. 2. La Sentencia de 25 de febrero de 2013, del Tribunal Supremo.- **V. A modo de conclusión. Bibliografía consultada.**

**I. PLANTEAMIENTO GENERAL**

No parece necesario extenderse mucho en destacar la decisiva relevancia que la limitación y el control del poder político tuvieron en la génesis del Estado de Derecho así como en su posterior desarrollo y evolución, importancia acrecentada aún más si cabe en el actual Estado social y democrático de Derecho, proclamado en la vigente Constitución de 1978. Basta únicamente con señalar que son las instituciones de control del poder político *“la médula misma de la idea de Constitución, el núcleo esencial del Estado Constitucional (...), puesto que la Constitución no es otra cosa que un instrumento para limitar el poder y garantizar los derechos de los ciudadanos”* (RUBIO LLORENTE, 1997, p. 207). Por consiguiente, el control es *“un elemento inseparable”* del concepto mismo de Constitución: *“Cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución vea debilitadas o anuladas sus garantías, o que se haga difícil o imposible su «realización»; ocurre, simplemente, que no hay Constitución”* (ARAGÓN REYES, 1987, p. 52). De ahí que pueda afirmarse con KELSEN, según cita recogida por García de Enterría, que *“el destino de la democracia moderna depende en gran medida de una organización sistemática de todas estas instituciones de control. La democracia sin control no puede durar”* (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2000, p. 62). En definitiva, sin efectivo control del poder político no es posible la democracia.

División de poderes y reconocimiento, garantía y protección de los derechos fundamentales son dos de los elementos constitutivos del Estado de Derecho sobre los que se han edificado los principales instrumentos de control del poder político, entre los que caben destacar el control que el Parlamento ejerce sobre la acción del Gobierno (artículo 66.2 CE) y la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales (artículo 53.2 CE); esto es, en lo referente a la actividad del Gobierno, el control político realizado en el Parlamento y el control jurídico llevado a cabo por los Juzgados y Tribunales.

Respecto de la función de control político de la acción del Gobierno, es hoy opinión común afirmar que se trata de la función actualmente más característica, más relevante, dentro del conjunto de atribuciones que la Constitución asigna al Parlamento, si bien de inmediato se añade una matización: en el vigente sistema de gobierno parlamentario, presidido por la colaboración entre el Parlamento y el Gobierno, la verdadera confrontación política se produce no entre los citados dos Poderes sino entre el binomio formado por el Gobierno y la mayoría parlamentaria en que se apoya frente a la oposición, las minorías parlamentarias. Por consiguiente, quien realmente protagoniza en el Parlamento la función de control político de la acción del Gobierno es la oposición parlamentaria.

En este sentido, L. LÓPEZ GUERRA señala sobre el control que *“para que represente una efectiva limitación del poder ejecutivo, su ejecución corresponderá a las minorías. El control, para que sea efectiva limitación del poder, no puede depender de la acción y opiniones de la mayoría: mayoría y control parlamentario del Gobierno aparecen así como términos antitéticos”* (1996, pp. 85). Podría así hablarse, se dice, de los poderes implícitos de la minoría parlamentaria.

Para el correcto ejercicio por la minoría parlamentaria de la función de control del Gobierno que le atribuye la Constitución, resulta indispensable que los Diputados puedan acceder a la información y documentación que obre en poder del Gobierno. Así lo proclamó tempranamente el Tribunal Constitucional, en el Auto 60/1981, de 17 de junio (F.J. 4º), al afirmar que *«es esencial a todo sistema parlamentario la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, en la que se comprende el deber del ejecutivo de informar y el derecho de la Cámara o Cámaras a ser informados»*. Añadiendo la STC 203/2001, de 15 de octubre (F.J. 3º), que la finalidad específica de esta facultad de información del Diputado *«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». En todo caso, se trata de una facultad reconocida a los Diputados para «el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias», según disponen expresamente los diferentes Reglamentos de las Cámaras Legislativas españolas.

Es un hecho objetivo que no todas las solicitudes de información y documentación formuladas por un Diputado en el ejercicio de la función parlamentaria de control han sido debidamente atendidas por el Gobierno, recibiendo por el contrario la callada por respuesta o una mala contestación por insuficiente o incompleta. En el caso de las Cortes de Aragón, como botón de muestra, podemos referirnos a algunos casos ilustrativos de dicha anomalía, tanto respecto a solicitudes de información y documentación como también con relación a preguntas para respuesta escrita.

1. Nueve solicitudes relativas a entidades de Derecho público de la Comunidad Autónoma de Aragón, en las que se recababa información sobre relación de personal de las entidades, tanto fijo como temporal, indicando nombre y apellidos del empleado, modalidad del contrato laboral, fecha de incorporación, forma de selección y retribución bruta anual. Al no contestar el Gobierno, diez meses después de la presentación de las solicitudes de información se sustanciaron en el Pleno de las Cortes varias preguntas para respuesta oral, en las que se inquiría por las razones de ese silencio. Las respuestas de los respectivos Consejeros fueron idénticas, afirmando cada uno de ellos en sus intervenciones que la remisión de esa información al Grupo Parlamentario solicitante *“puede colisionar con el derecho a la intimidad de las personas y con la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal”*, por lo que no era posible facilitarla al Diputado.

2. Solicitada información sobre los contratos de publicidad institucional adjudicados por una Fundación pública de la Comunidad Autónoma durante un determinado ejercicio, toda la respuesta recibida por el Diputado fue la siguiente: *“Los datos solicitados corresponden a otra legislatura y, por lo tanto, aunque el Sr. Diputado está en su derecho de reclamar la información, nada garantiza que pueda usarla en futuras iniciativas parlamentarias en la presente legislatura, que no estarían amparadas por los usos y la práctica parlamentaria”*. En consecuencia, no fue remitida dicha información.

3. La contestación a una solicitud de información relativa a contratos de auditoría adjudicados por un organismo autónomo de la Comunidad Autónoma durante un ejercicio fue esta: *“Le comunico que no es posible facilitar la información requerida ya que ésta no corresponde a la actual Legislatura y en consecuencia no es susceptible de control parlamentario”*.

4. Solicitada copia de un contrato suscrito entre una empresa pública de la Comunidad Autónoma y una empresa privada, el Gobierno de Aragón denegó dicha documentación alegando la existencia en el citado contrato de una cláusula de confidencialidad en relación con los aspectos económicos del mismo. La contestación del Consejero añadía lo siguiente: *“En base a este acuerdo de confidencialidad, no podemos enviar la copia solicitada, sin antes tener el acuerdo de las partes. Asimismo, desde el Departamento de (...) se están realizando las gestiones oportunas con dicha empresa para valorar que sea posible facilitar a sus señorías la información que han solicitado”*.

5. En respuesta escrita a unas Preguntas parlamentarias formuladas por un Diputado, relativas a las empresas beneficiarias de unos programas de subvenciones de un

Departamento del Gobierno autonómico, la contestación tuvo el siguiente tenor: “La información relativa a solicitantes o beneficiarios de subvenciones públicas y a sus correspondientes expedientes administrativos es accesible, exclusivamente, para los interesados, en las condiciones que estipula la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y otra normativa concordante”.

6. También en respuesta escrita a una Pregunta parlamentaria, relativa a los puestos de trabajo de una determinada empresa pública, presidida por un Consejero del Gobierno de Aragón, la contestación fue la siguiente:

*“La sociedad (...) es una sociedad mercantil de carácter público, en cuyo capital social participa minoritariamente la Corporación Empresarial Pública de Aragón S.L.U., careciendo en su condición de accionista de la información solicitada en la pregunta formulada respecto a dicha sociedad.*

*Debe recordarse que el derecho de información que cualquier socio o accionista ostenta en una sociedad mercantil, queda limitado a las cuestiones que, conforme a la convocatoria realizada, vayan a ser objeto de estudio y debate en la correspondiente Junta General.*

*Por el contrario, la información solicitada en la pregunta formulada únicamente está disponible para los administradores de la sociedad (...), si bien las personas designadas para dicha función a propuesta de la Corporación Empresarial Pública de Aragón S.L.U., al igual que el resto de los administradores, están obligadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 127 quater de la Ley de Sociedades Anónimas aun después de cesar en sus funciones, a guardar secreto de las informaciones de carácter confidencial relativas a la sociedad, así como reserva de las informaciones, datos, informes o antecedentes que conozcan como consecuencia del ejercicio del cargo, sin que las mismas puedan ser comunicadas a terceros o ser objeto de divulgación cuando pudiera tener consecuencias perjudiciales para el interés social.*

*Consecuentemente, resulta legalmente y materialmente imposible informar de las cuestiones planteadas en la pregunta parlamentaria objeto de respuesta.*

*En todo caso, se ha dado traslado a la sociedad (...) el requerimiento de información objeto de la pregunta formulada, por si la misma considera factible facilitar los datos interesados”.*

Ante la callada por respuesta o a la vista de las contestaciones dadas a solicitudes y preguntas presentadas por los parlamentarios, como estas que se han transcrito, ¿qué puede hacer el Diputado que solicitó una información o una documentación «para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias»? ¿De qué medios de reacción dispone para poder hacer efectiva dicha facultad, si es que existe alguno? ¿Sólo cabe la crítica política? La respuesta a estos interrogantes se encuentra supe-  
ditada, en primer lugar, a una cuestión previa: cuál es la naturaleza jurídica de la facultad del Diputado de recabar información o documentación del Gobierno, que se analiza seguidamente.

## **II. EL DERECHO DE INFORMACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS COMO DERECHO FUNDAMENTAL EX ARTÍCULO 23.2 CE: SÍNTESIS DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Partiendo de lo establecido en el artículo 109 de la Constitución, todos los Reglamentos de los Parlamentos existentes en España (Cortes Generales y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas) reconocen individualmente a cada Diputado el derecho a solicitar información y documentación al Gobierno.

En el caso de las Cortes de Aragón, su todavía vigente Reglamento, de 26 de junio de 1997, recoge expresamente la solicitud individual de un Diputado de información y documentación del Gobierno, en concreto en el artículo 12 RCA<sup>1</sup>, claramente inspirado en el artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD)<sup>2</sup>.

Con base en lo dispuesto en el artículo 23.2 CE, el Tribunal Constitucional ha elaborado una reiterada y consolidada doctrina según la cual la facultad individual de todo Diputado de recabar del Gobierno y de sus organismos públicos y empresas públicas los datos, informes o documentos que obren en su poder, en tanto inserta en la función de control de la acción del Gobierno, es reconocida como un derecho fundamental de los Diputados.

Así viene expresamente proclamado en las Sentencias del Tribunal Constitucional relativas específicamente a la facultad de un Diputado a solicitar información y documentación al Gobierno. En concreto, en las Sentencias 161/1988, de 20 de septiembre; 181/1989, de 3 de noviembre; 196/1990, de 29 de noviembre; 220/1991, de 25 de noviembre; 203/2001, de 15 de octubre; o, más recientemente, en la Sentencia 57/2011, de 3 de mayo; así como en el ATC 426/1990, de 10 de diciembre.

De la citada jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de cada Diputado a solicitar información y documentación al Gobierno, cabe destacar las siguientes ideas, a modo de síntesis de su doctrina:

1ª. El derecho de los parlamentarios a recabar información al Gobierno, sus organismos públicos y empresas públicas, en cuanto instrumento para el ejercicio de la función de control del Gobierno (entendida esta función en un sentido amplio), es un derecho fundamental del Diputado individual, al amparo del artículo 23.2 de la Constitución.

Así, afirma el Tribunal Constitucional que la facultad de solicitud de información forma parte del *ius in officium* de cada uno de los Diputados, con un carácter claramente instrumental, concluyendo que «el artículo 7.1 RCD reconoce el derecho individual de los Diputados a recabar, en la forma y con los requisitos que el mismo reglamento establece, información a la Administración, derecho que deriva del *status* propio del cargo de Diputado, y por ello, se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el artículo 23.2 de la Constitución» (STC 57/2011, de 3 de mayo, F.J. 4).

Igualmente, en el mismo sentido, el Tribunal Constitucional declara que «nos encontramos ante un “derecho individual” de los Diputados, que se integra en el *status* propio del cargo (STC 161/1988, de 20 de septiembre, F.J. 7, y 181/1989, de 3 de noviembre,

1. El artículo 12 RCA dispone, en sus apartados 1 y 4, lo siguiente:

*“1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados tendrán derecho a requerir de las instituciones, organismos públicos y empresas públicas de la Comunidad Autónoma la información y documentación que obre en poder de éstos.  
(...)”*

*4. La institución o Administración requerida, en plazo no superior a veinte días a contar desde la recepción del requerimiento, deberá facilitar a la Presidencia de las Cortes la información y documentación solicitada o manifestar las razones fundadas en derecho que lo impidan.”*

2. El artículo 7 RCD establece lo siguiente:

*“1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas.*

*2. La solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia del Congreso, y la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Congreso, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en derecho que lo impidan.”*

F.J. 5), que les faculta a recabar, “en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece”, información de las Administraciones públicas. (...) 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, de 15 de octubre, F.J. 3).

2ª. El artículo 23 CE no sólo reconoce el derecho individual de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, sino que también garantiza su desempeño de conformidad con la ley.

En este sentido, señala el Tribunal Constitucional que «Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando la petición de amparo se formula por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 CE. Se subraya esa directa conexión porque son primordialmente los representantes políticos quienes dan efectividad al derecho ciudadano de participación en los asuntos públicos, de manera que éste quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio» (STC 57/2011, de 3 de mayo, F.J. 2).

3ª. El derecho fundamental contenido en el artículo 23.2 CE es un derecho de configuración legal, «configuración que se efectúa en los reglamentos parlamentarios, donde se fijan y ordenan las facultades, derechos y atribuciones de los parlamentario» (STC 57/2011, de 3 de mayo, F.J. 2).

Por tanto, «compete a los Reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los representantes políticos corresponden. Una vez creados, quedan integrados en el *status* propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, (...)» (STC 44/2010, de 26 de julio, F.J. 4).

Configuración legal, debe añadirse, que en todo caso deberá respetar el contenido esencial de este derecho fundamental, de tal modo que «se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección» (STC 11/1981, de 8 de abril, F.J. 4).

4ª. La finalidad específica del derecho individual del Diputado a solicitar información al Gobierno 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, de 15 de octubre, F.J. 3).

5ª. El Gobierno y la Administración Pública, incluidos sus organismos públicos y empresas públicas, destinatarios de la solicitud de información o documentación, han de facilitar éstas al Diputado bien directamente remitiéndole copia de las mismas (por conducto de la Presidencia del Parlamento), bien permitiéndole acceder libremente a dicha documentación en las dependencias del Ejecutivo cuando, dada la índole de la documentación solicitada o la normativa vigente, no es posible facilitar una copia (STC 181/1989, de 3 de noviembre, F.J. 5).

Por tanto, afirma el Tribunal Constitucional, «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» (STC 203/2001, de 15 de octubre, F.J. 3). Es decir, junto al reconocimiento del derecho fundamental de cada Diputado a solicitar información y documentación, se establece la correlativa obligación legal del Gobierno a facilitarla. Se trata, sin duda, de una obligación de carácter legal, en cuanto que viene establecida en «una norma con fuerza de ley en su sentido material –el Reglamento de las Cortes (...)» (STC 161/1988, de 20 de septiembre, F.J. 6).

6ª. En todo caso, el Diputado solicitante de la información o documentación tiene derecho a una respuesta; no a una «respuesta con un concreto contenido», sino simplemente a una respuesta a su petición de información o documentación, aunque dicha contestación resulte discutible, incompleta o insatisfactoria para el Diputado.

En el supuesto de que se deniegue la información o documentación solicitada, la contestación del Gobierno debe ser motivada, exponiendo las razones que, a juicio del Gobierno, justifican tal denegación. Así se deduce de lo establecido en el apartado 4 del artículo 12 RCA cuando señala que *“la institución o Administración requerida (...) deberá facilitar (...) la información y documentación solicitada o manifestar las razones fundadas en derecho que lo impidan”*.

Sin embargo, no basta cualquier justificación, sino que debe tratarse de una motivación expresa, suficiente y adecuada, que exponga razonadamente los fundamentos jurídicos en que se base el Gobierno para denegar la información requerida, «pues en ausencia de motivación alguna no sería posible determinar si el rechazo de la iniciativa de control al Gobierno entraña en sí misma el desconocimiento de la facultad que se ha querido ejercitar, ni si se manifiesta desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, F.J. 9; 107/2001, F.J. 7; 203/2001, F.J. 4; 177/2002, F.J. 10; y 74/2009, F.J. 3)» (STC 44/2010, de 26 de julio, F.J. 4).

Así, el incumplimiento de este deber de motivar expresa, suficiente y adecuadamente las decisiones que limiten el ejercicio de este derecho fundamental, «no solo vulneraría el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también el de éstos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE)» (STC 57/2011, de 3 de mayo, F.J. 2).

7ª. Finalmente, por lo que se refiere a la eficacia del derecho fundamental recogido en el artículo 23.2 CE, en el que se inserta el derecho individual de cada Diputado a solicitar información y documentación al Gobierno, el Tribunal Constitucional ha establecido el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, «principio según el cual, al revisar los actos relativos al ejercicio de dicho derecho fundamental, los actores jurídicos deberán optar por la interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia de tales derechos» (STC 57/2011, de 3 de mayo, F.J. 7).

En definitiva, la facultad de un Diputado de recabar información y documentación que obre en poder del Gobierno está conceptuada en nuestro sistema constitucional como un derecho fundamental ex artículo 23.2 CE. Por consiguiente, ante la llamada por respuesta, el Diputado cuya solicitud no ha sido correctamente atendida por el Gobierno debería disponer de una doble vía de reacción dada su condición de representante político, titular de este concreto derecho fundamental.

En primer lugar, la vía política, a ejercitar en el seno del propio Parlamento, pudiendo el Diputado utilizar cualquiera de los cauces de demanda política previstos en el

respectivo Reglamento parlamentario. Así, en el vigente Reglamento de las Cortes de Aragón, el artículo 12.5 prevé dos cauces específicos para las solicitudes de información y documentación no atendidas debidamente por el Gobierno: el Diputado podrá, por un lado, formular su queja ante la Mesa de las Cortes y, por otro, dirigirse al Justicia de Aragón. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de utilizar cualquier otro instrumento de control político del Gobierno establecido en el Reglamento de la Cámara; básicamente, solicitar la comparecencia de un miembro del Gobierno para que explique las razones de su silencio o formularle al respecto una pregunta para respuesta oral.

Con relación a esta vía política de reacción del Diputado, destaca la quizá más completa regulación contenida en los artículos 5 a 7 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 22 de diciembre de 2005, dedicados al derecho a obtener información, al derecho de acceso a la información y al acceso de los miembros del Parlamento a las materias declaradas secretas y reservadas y a los registros de datos, respectivamente.

Sin embargo, debe reconocerse que esta vía política de reacción del Diputado puede resultar igualmente insatisfactoria, pues nada garantiza que por esos otros cauces específicos de demanda de la información ya pedida (queja ante la Mesa de la Cámara o ante el Justicia, comparecencia, pregunta para respuesta oral), su solicitud sea finalmente atendida por el Gobierno.

En segundo lugar, dado que esta facultad del Diputado individual de recabar del Gobierno los datos, informes o documentos que obren en su poder es un derecho fundamental *ex* artículo 23.2 CE, el parlamentario debería disponer también de la vía jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.2 CE, en cuya virtud el Diputado podría recabar la tutela de su derecho fundamental ante los Tribunales ordinarios del orden contencioso-administrativo, mediante el procedimiento preferente y sumario previsto en el artículo 114 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), así como ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo. Sin embargo, esta segunda vía de reacción del parlamentario contra el incumplimiento del Gobierno ha sido negada hasta fechas muy recientes.

### **III. ¿UN DERECHO FUNDAMENTAL SIN TUTELA JUDICIAL NI AMPARO CONSTITUCIONAL?**

#### **1. ¿UN DERECHO FUNDAMENTAL SIN TUTELA JUDICIAL?**

Fue el Tribunal Supremo, antes que el Tribunal Constitucional, el órgano jurisdiccional que inicialmente rechazó la posibilidad del control por los Tribunales de Justicia ordinarios de la negativa del Gobierno a facilitar una concreta información o documentación solicitada por un Diputado en el ejercicio de la facultad atribuida por el respectivo Reglamento parlamentario.

Así lo hizo en la Sentencia de 9 de junio de 1987 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) –nº de recurso 708/1986–, al resolver un recurso de apelación interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao, de 24 de noviembre de 1986, dictada al amparo de la entonces vigente Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, que estimó la demanda de un Diputado del Parlamento Vasco al considerar que el Gobierno autonómico había vulnerado su derecho fundamental establecido en el artículo 23 CE al no facilitarle la información solicitada de acuerdo con el artículo 12 del Reglamento de la Cámara vasca.



Tras señalar el Tribunal Supremo que el Gobierno no tiene la consideración de Administración pública ni el parlamentario de administrado, por lo que tampoco habría un derecho fundamental, afirma que el acto de contestación del Gobierno al Parlamento participa de «naturaleza política por ser de relación institucional y está igualmente sustraído a la jurisdicción contencioso-administrativa. (...). Nos moveríamos, por tanto, en el campo de los actos de gobierno o políticos sujetos a control parlamentario, por lo que al no estimarse la existencia de un acto de la Administración pública sujeta al Derecho Administrativo, no corresponde a esta jurisdicción contencioso-administrativa conocer de las pretensiones deducidas».

Por tanto, la Sentencia de 9 de junio de 1987 del Tribunal Supremo declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo promovido por un parlamentario, por falta de jurisdicción, al considerar que la negativa del Gobierno a facilitar la información o documentación solicitada por un Diputado es un acto político o de gobierno, referente a las relaciones entre órganos constitucionales, ajeno a la posibilidad de revisión jurisdiccional.

En puridad, no cabe afirmar que en esta Sentencia el Tribunal Supremo rechace otorgar protección jurisdiccional a un derecho fundamental, dado que no reconoce tal naturaleza jurídica a la facultad de un Diputado de recabar los datos, información o documentación que obre en poder del Gobierno.

Esta doctrina fue ratificada por el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), en la Sentencia de 15 de noviembre de 1988 (nº de recurso 1397/1988), dictada también en un recurso de apelación seguido por el procedimiento especial de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, contra una Sentencia de la Audiencia Territorial de Burgos, de 19 de abril de 1988, que estimó el recurso interpuesto por un Diputado de la Asamblea Regional de Cantabria contra el Gobierno autonómico por no facilitar la información solicitada.

Señala el Tribunal Supremo en esta segunda Sentencia que la facultad de un Diputado de recabar información del Gobierno y el deber de éste de facilitarla «se enmarca en el ámbito de las relaciones institucionales de los poderes políticos de esta Comunidad Autónoma. Por ello los actos que se producen en el seno de estas relaciones no son actos administrativos y la eventual infracción de cualquiera de sus elementos reglados no puede someterse al control de los Tribunales sin desplazar a éstos la decisión en una materia cuyo contenido es exclusivamente político o si se quiere político-parlamentario por cuanto afecta a las relaciones institucionales entre la Cámara y el Ejecutivo, relaciones que no guardan afinidad con las que surgen como consecuencia de un acto administrativo».

Reitera el Tribunal Supremo, por consiguiente, los argumentos expresados en la primera Sentencia: no se reconoce en la controversia suscitada la existencia de un derecho fundamental del parlamentario; la facultad del Diputado de recabar información o documentación del Gobierno se enmarca en el ámbito de las relaciones institucionales entre el Parlamento y el Gobierno; y se trata en todo caso de actos políticos, no administrativos, razón por la cual no pueden ser revisables por los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

Por otro lado, debe destacarse que si bien la primera de estas Sentencias del Tribunal Supremo, la de 9 de junio de 1987, fue dictada antes de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 161/1988, de 20 de septiembre, esto es, con carácter previo al primer pronunciamiento en el que, a partir de lo dispuesto en el artículo 23.2 CE, el Tribunal Constitucional conceptúa la facultad de información de los parlamentarios como un derecho fundamental, no ocurre lo mismo en el caso de la segunda Sentencia

del Tribunal Supremo, la de 15 de noviembre de 1988, que es ya posterior a la STC 161/1988 y fue dictada, por tanto, haciendo caso omiso de la nueva orientación del Tribunal Constitucional.

Muchos años después, esta misma doctrina del Tribunal Supremo es reiterada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el Auto 209/2011, de 25 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), que declara la inadmisibilidad, por falta de jurisdicción, del recurso contencioso-administrativo interpuesto por un Grupo Parlamentario de las Cortes de Aragón, a través del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, contra la inactividad del Gobierno de Aragón al no atender 32 solicitudes de información y documentación referidas a sendos expedientes administrativos de contratación de obras y servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma.

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón declara en el Auto 209/2011 que «la inactividad del Gobierno que se recurre, al no dar respuesta a la petición de información solicitada por el Grupo recurrente, con arreglo al referido precepto [artículo 12 del Reglamento de las Cortes de Aragón], respecto a los expedientes de contratación que se especificaban, no está sujeta al control de este orden jurisdiccional, como así resulta claramente de la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo contenidas en las sentencias que se citan, la número 220/1991, de 25 de noviembre, del primero, y las de la Sala Tercera del segundo, de fechas 9 de junio de 1987 y 15 de noviembre de 1988.» Finalmente, argumenta el mencionado Auto que la anterior doctrina «en modo alguno se ha visto alterada por la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

El contraste del Auto 209/2011, de 25 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón con la Sentencia 376/2011, de 29 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, prácticamente de las mismas fechas, es más que notable, como se analizará más adelante.

## **2. ¿UN DERECHO FUNDAMENTAL SIN AMPARO CONSTITUCIONAL?**

Como ya se ha señalado anteriormente, son siete, hasta la fecha, los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional en relación específicamente con el derecho de los parlamentarios a recabar la información y documentación que obre en poder del Gobierno: en concreto, son las Sentencias 161/1988, de 20 de septiembre; 181/1989, de 3 de noviembre; 196/1990, de 29 de noviembre; 220/1991, de 25 de noviembre; 203/2001, de 15 de octubre; y 57/2011, de 3 de mayo; así como el ATC 426/1990, de 10 de diciembre.

En opinión de E. MANCISIDOR ARTARAZ, *“la STC 181/1989 representa el punto culminante y de más enérgica defensa del derecho a la información de los parlamentarios en la jurisprudencia constitucional. En las posteriores decisiones las potencialidades de esta línea jurisprudencial serán en buena medida desactivadas y quedarán acotadas al ámbito estrictamente parlamentario”* (1997, p. 340).

En efecto, estos siete pronunciamientos del Tribunal Constitucional pueden ser clasificados en dos grupos distintos, según cuál sea el órgano causante de la privación del derecho fundamental del artículo 23.2 CE denunciada por un parlamentario: la Mesa de la Cámara correspondiente o el respectivo Gobierno.

Así, en el primero de estos grupos cabría incluir las Sentencias del Tribunal Constitucional que resuelven los recursos de amparo promovidos contra Acuerdos de la Mesa de una Cámara que inadmitieron a trámite solicitudes de información dirigidas

al Gobierno, o a la Administración pública. Son las Sentencias 161/1988, de 20 de noviembre; 181/1989, de 3 de noviembre; 203/2001, de 15 de octubre; y 57/2011, de 3 de mayo. En todas ellas, el Tribunal Constitucional otorga el amparo solicitado por el parlamentario, anula el Acuerdo de la Mesa de la Cámara y reconoce el derecho fundamental del Diputado a que su solicitud de información sea objeto de la tramitación parlamentaria reglamentariamente establecida. Sin embargo, en cualquier caso, en todos estos supuestos, la protección jurisdiccional del derecho fundamental de información del Diputado se otorga por el Tribunal Constitucional frente a un órgano parlamentario, como es la Mesa de la Cámara, pero no respecto del verdadero destinatario de la solicitud de información, que es el Gobierno.

El segundo de los grupos comprendería las otras dos Sentencias (196/1990, de 29 de noviembre, y 220/1991, de 25 de noviembre) y el Auto 426/1990, de 10 de diciembre, del Tribunal Constitucional, pronunciamientos que tienen en común, como fondo de la cuestión planteada, si la contestación de un Gobierno a una solicitud de información formulada por un parlamentario es susceptible de control jurisdiccional. También coinciden en denegar el amparo solicitado o inadmitir el recurso promovido.

La STC 196/1990, de 29 de noviembre, resuelve un recurso de amparo interpuesto precisamente contra la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1987, antes comentada, y que el Tribunal Constitucional viene a confirmar, calificándola de «razonable y conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente», al coincidir con aquél en la consideración de la contestación del Gobierno a una solicitud de información parlamentaria como «acto de relación institucional del Gobierno Vasco con la Cámara legislativa vasca, sustraído al control del orden jurisdiccional contencioso-administrativo» (F.J. 5). Todo lo cual no es obstáculo para afirmar más adelante que en el desarrollo de esas relaciones institucionales «excepcionalmente» se pueda ver comprometido el ejercicio de los derechos fundamentales de los parlamentarios y se puedan efectivamente lesionar, bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras, para concluir afirmando el Tribunal Constitucional que «sí le compete ciertamente el conocimiento y, en su caso, la reparación de las lesiones de derechos fundamentales que excepcionalmente tengan lugar» en el campo de las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo (F.J. 7).

En definitiva, la STC 196/1990 considera «razonable y conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente» que la falta de contestación del Gobierno a la solicitud de información de un Diputado no sea objeto de control por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo; lo cual realmente equivale a decir que no podrá ser objeto de control por ningún Tribunal de Justicia. Y ello provoca consiguientemente una duda: si para acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional por violación de un derecho fundamental causada por el Gobierno es preceptivo haber agotado la vía judicial procedente (artículo 43.1 de su Ley Orgánica), ¿cuál es ésta en el supuesto de la falta de contestación del Gobierno a una solicitud de información de un Diputado? El propio Tribunal Constitucional, en la STC 220/1991, tuvo que aclarar que en estos casos no hay ninguna vía judicial procedente, lo cual ciertamente venía a suponer una modificación de hecho del artículo 43 de su Ley Orgánica.

El ATC 426/1990, de 10 de diciembre, parece inspirado en las Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de junio de 1987 y 15 de noviembre de 1988, antes reseñadas, pues viene a recoger la teoría de los actos políticos del Gobierno como motivación de la inadmisión del recurso de amparo de unos Diputados, cuando afirma (F.J. 3):

«En definitiva, puede sostenerse 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,

las respuestas o actuaciones del Ejecutivo en réplica a tal ejercicio 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 consideraciones de corrección jurídica, so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política, no exigida, en modo alguno, por la Constitución.»

Finalmente, la STC 220/1991, de 25 de noviembre, reafirma los argumentos contenidos en los dos pronunciamientos anteriores, reiterando que los actos a través de los cuales se articulan las solicitudes de información al Gobierno se producen en el ámbito de las relaciones entre Gobierno y Parlamento; agotan sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de los instrumentos de control político; y están excluidos de la fiscalización judicial.

Aunque admite nuevamente esta Sentencia que en el desarrollo de las relaciones políticas o institucionales entre Gobierno y Parlamento, excepcionalmente, pueda vulnerarse el ejercicio del derecho fundamental de los parlamentarios garantizado por el artículo 23.2 CE, «bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras, si se les impide o coarta la función parlamentaria», concluye afirmando el Tribunal Constitucional (F.J. 5):

«el cauce de control de tal actuación gubernamental es el de la acción política de dichos parlamentarios; (...) lo contrario sería suplantar dicha acción política por la de este Tribunal, con manifiesto exceso en el ejercicio de su función y competencias e indebida desnaturalización del ámbito del art. 23, extendiéndolo más allá de los límites que le son propios.»

Por consiguiente, la STC 196/1990 admite la exclusión de la tutela judicial por los Tribunales ordinarios respecto del derecho fundamental de información de los parlamentarios; y, por su parte, el ATC 426/1990 y la STC 220/1991 vienen a reconocer, en la práctica, que este derecho conceptualizado como derecho fundamental desde la STC 161/1988, también carece del amparo constitucional.

En ese caso, un derecho fundamental que, en contra de lo proclamado por el artículo 53.2 CE, no goza de la tutela judicial de los Tribunales ordinarios ni del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, ¿a qué queda rebajado? En la práctica, como la vida parlamentaria nos muestra con alguna frecuencia, corre el alto riesgo de convertirse en una mera declaración de intenciones, carente de contenido efectivo.

### **3. POSTERIOR EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL Y LEGISLATIVA: HACIA EL CONTROL JUDICIAL DE TODOS LOS ACTOS DEL GOBIERNO**

Como se ha señalado, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han venido fundamentando básicamente en la teoría de los actos políticos del Gobierno la exclusión de todo control jurisdiccional respecto de las contestaciones del Gobierno a las solicitudes de información y documentación formuladas por los Diputados.

Por ello, resulta procedente comentar, aunque sea muy brevemente, cómo han sido los propios Tribunales de Justicia, en particular el Tribunal Supremo, los que progresivamente han ido acotando y reduciendo los límites acerca de lo que pudiera entenderse por «acto político» del Gobierno y, en cuanto tal, hubiera de quedar excluido del control jurisdiccional. Evolución jurisprudencial que, sin duda alguna, ha sido la causa principal de la posterior evolución legislativa al respecto.

Así, desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, la doctrina del Tribunal Supremo había comenzado a ignorar en algunos supuestos lo establecido en el artículo 2.b) de la Ley de lo Contencioso-Administrativo de 1956, que declaraba exentas de control por esta jurisdicción “*las cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos del Gobierno*”. Y aunque se mantenía el concepto de «acto político» del Gobierno, descartaba que como regla general éste no fuera fiscalizable por los Tribunales ordinarios. Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1993 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), relativa a la autorización por el Gobierno de la celebración de referéndum municipal, afirmaba en su Fundamento de Derecho Tercero:

«En cuanto a la excepción de falta de jurisdicción por no tratarse de un acto de la Administración sometido al Derecho administrativo, la cual supone en definitiva la invocación de la doctrina del acto político, debe ser igualmente rechazada.

Ciertamente nuestro ordenamiento sigue acogiendo después de la CE la existencia del acto político prevista en el art. 2 b) LJCA y la jurisprudencia así lo ha reconocido (...).

Sin embargo, la más moderna corriente jurisprudencial (...), ha dado de los actos políticos una interpretación distinta, ya que tras aprobarse la CE, y en especial teniendo en cuenta lo previsto en los arts. 9.1 y 24, no puede admitirse en nuestro Derecho que existan actos de los poderes públicos no sometidos al ordenamiento jurídico y en consecuencia exentos del control jurisdiccional.

Desde luego ello no excluye que existan actos de los máximos órganos constitucionales que tengan asimismo un máximo contenido político, los cuales no son controlables respecto al fondo de la decisión en sede jurisdiccional, sino ante la instancia política correspondiente. Pero en cuanto dichos actos contengan elementos reglados establecidos por el ordenamiento jurídico, estos elementos sí son susceptibles de control jurisdiccional.

Ello implica que la doctrina del acto político no pueda ser invocada como fundamento de la inadmisibilidad, ya que es obligado para el juzgador comprobar si existen en el acto elementos reglados y comprobar también si en cuanto al fondo se da ese contenido político no controlable. Por tanto no es posible acoger la citada excepción y declarar la inadmisibilidad del recurso, debiendo entrarse por el contrario en el estudio del fondo del asunto.»

Con una argumentación muy similar pueden citarse también, entre otras, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) del Tribunal Supremo de 28 de junio de 1994 (nº de recurso 7105/1992), relativa al Real Decreto de nombramiento del Fiscal General del Estado; y dos Sentencias de 4 de abril de 1997 (núms. de recurso 634/1996 y 726/1996), sobre desclasificación de determinados documentos del CESID.

En esa misma línea, contraria como principio a la existencia de actos del Gobierno exentos por completo del control judicial, fue aprobada la vigente Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (de la Nación), cuyo artículo 26 dispone lo siguiente:

*“Artículo 26. Del control de los actos del Gobierno*

*1. El Gobierno está sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en toda su actuación.*

*2. Todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales.*

*3. Los actos del Gobierno y de los órganos y autoridades regulados en la presente Ley son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en su Ley reguladora.*

*4. La actuación del Gobierno es impugnable ante el Tribunal Constitucional en los términos de la Ley Orgánica reguladora del mismo”.*

Y pocos meses después entra en vigor la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que establece en el artículo 2.a):

*“El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con:*

*a) La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos.”*

Por consiguiente, todos los actos del Gobierno, cualquiera que sea su naturaleza, son susceptibles de control por los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo respecto de, al menos, tres cuestiones: la protección de los derechos fundamentales, los elementos reglados del acto del Gobierno y la determinación de las indemnizaciones procedentes. Ningún acto del Gobierno referido a estas cuestiones es, por tanto, ajeno a su posible conocimiento por los Tribunales de Justicia. El cambio con respecto a la normativa anterior es, evidentemente, más que notable.

Y así lo ha venido a destacar la doctrina del Tribunal Supremo con posterioridad a esa fecha. Por ejemplo, en las Sentencias, todas ellas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 26 de noviembre de 1999 (nº de recurso 130/1999), relativa a un Acuerdo del Consejo de Ministros en materia de extradición pasiva; de 27 de octubre de 2008, sobre terna de candidatos al puesto de Juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (nº de recurso 366/2007); o la más reciente de 20 de febrero de 2013 (nº de recurso 165/2012), sobre un Real Decreto del Gobierno de la Nación, de concesión de indulto.

Por ejemplo, en la Sentencia de 26 de noviembre de 1999, el Tribunal Supremo afirma lo siguiente:

«a) La legislación aplicable, dimanante de la nueva LJCA 29/1998 de 13 Jul., no excluye del control jurisdiccional el acto sometido a conocimiento por parte de esta Sala en la vía de protección de los derechos fundamentales, puesto que estaríamos ante un acto del art. 97 CE, que sería de Derecho constitucional (...), por lo que, si bien el control judicial se mueve en este ámbito dentro de unos estrictos límites, más estrechos que en relación con los restantes actos sometidos a control, ello no excluye el necesario conocimiento por esta Sala de los elementos reglados de los actos del Gobierno, teniendo en cuenta que el art. 26.3 de la Ley del Gobierno 50/1997, no excluye del conocimiento por esta jurisdicción de los actos del Gobierno y de los órganos regulados en la ley.

b) El art. 2 a) L 29/1998, establece que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y los elementos reglados del acto, cualquiera que fuera la naturaleza de dichos actos, lo que implica, de conformidad con la exposición de motivos de la nueva ley, que se parte del principio del sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, que se excluye el reconocimiento de categorías exentas o excluidas del control jurisdiccional y que, en todo caso, corresponde a esta jurisdicción determinar el carácter político o administrativo del acto recurrido, teniendo en cuenta que el reconocimiento del control sobre los elementos reglados del acto, no excluye la vigencia del art. 24.1 CE y permite que el legislador defina mediante conceptos judicialmente asequibles los límites o requisitos previos a los que deben sujetarse dichos actos, por lo que corresponde a esta Sala examinar eventuales extralimitaciones o incumplimientos de los requisitos en que el Gobierno hubiera podido incurrir al tomar la decisión en el Acuerdo de Consejo de Ministros recurrido.»

En definitiva, cabe considerar muy relevante para la protección jurisdiccional del derecho fundamental de información del parlamentario respecto del Gobierno la evolución jurisprudencial y legislativa experimentada en estos últimos veinte años relativa al control judicial de los denominados «actos políticos» del Gobierno.

#### **IV. LA NUEVA ORIENTACIÓN DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA: LA EFECTIVA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE INFORMACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS**

Esta nueva orientación de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo respecto de la efectividad del control jurisdiccional de los denominados «actos políticos» del Gobierno ha culminado recientemente con la admisión a trámite por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de una demanda de protección de derechos fundamentales, por el procedimiento preferente y sumario establecido en los artículos 114 y siguientes de la LJCA, interpuesta por parlamentarios de las Cortes Valencianas al estimar que la negativa del Gobierno autonómico a facilitarles determinada documentación vulneraba el artículo 23.2 CE. Habiendo fallado el Tribunal Superior de Justicia a favor de los demandantes y obligado al Gobierno autonómico a facilitar la información solicitada, el Tribunal Supremo ha ratificado dicha resolución judicial inicial, desestimando el recurso de casación interpuesto por la Generalidad Valenciana contra la citada Sentencia.

Procede, por consiguiente, analizar con un poco más de detalle ambas Sentencias.

##### **1. LA SENTENCIA 376/2011, DE 29 DE ABRIL, DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 5ª)**

La Sentencia 376/2011, de 29 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (nº de recurso 659/2009), tiene su origen en la solicitud de información presentada por dos Diputados de las Cortes Valencianas al Gobierno autonómico, al amparo del artículo 12 del Reglamento de la Cámara, relativa a los contratos menores llevados a cabo entre las distintas Consejerías del Gobierno Valenciano y determinadas empresas, entre los años 2003 y 2008; en concreto, los datos que se solicitan son el listado comprensivo de todos los contratos menores realizados entre las Consejerías y las empresas que se especifican en la solicitud, en el que se detalle el número de expediente, objeto de la adjudicación, cuantía y forma de pago.

La respuesta del Gobierno Valenciano, de fecha 15 de septiembre de 2009, viene a denegar la documentación solicitada por dos motivos o razones, que en síntesis son los siguientes: en primer lugar, porque la información existente se refiere a empresas que están siendo objeto de *“diligencias de investigación por parte del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, que ha declarado el secreto del sumario. Por tanto, por mandato legal, no es posible dar información al respecto”*; y, en segundo lugar, con relación a las restantes empresas especificadas en la solicitud de información, porque *“no se ha llevado a cabo contrato menor alguno en el período de tiempo referido”*.

Contra dicha respuesta del Sr. Vicepresidente Segundo y Consejero de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno autonómico, los dos Diputados de las Cortes Valencianas interponen recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana al estimar que esta negativa supone una vulneración del artículo 23 CE. Al tratarse de un derecho fundamental, el recurso se interpone por el procedimiento especial y preferente para la protección de estos derechos, regulado en los artículos 114 y siguientes de la LJCA.

Por tanto, dice la Sentencia 376/2011 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (FJ. 3), *“la cuestión se centra en determinar si la negativa gubernamental a facilitar la información a los Diputados en base al secreto del sumario decretado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid está debidamente fundada o, caso contrario, entraña una vulneración de su derecho a la información como base de la participación política”*.

Así, tras destacar la naturaleza pública indiscutible de los contratos menores solicitados, consagrada en el propio artículo 1 de la entonces vigente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, el cual proclama que *“La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia (...)”*, y subrayar que para los contratos cuya información se solicita se ha seguido un procedimiento público por definición, esencia y naturaleza, señala el Tribunal Superior de Justicia que *“lo que procede analizar es la incidencia que la declaración del secreto sumarial por un órgano jurisdiccional puede tener como justificación gubernamental para la negativa”*.

Sobre esta cuestión, con base en la doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia de 31 de enero de 1985), concluye que *“el secreto sumarial afectaría tan sólo si la petición de información lo fuera de documentos que forman parte del propio sumario y sólo de él, pero esta circunstancia no es predicable de aquéllos sobre los que se solicita información porque dicha documentación preexistió al sumario y desde luego, hayan o no sido incorporados al mismo, su naturaleza pública es previa”*. Por tanto, afirma el Tribunal Superior de Justicia, no es conforme a derecho la negativa parcial del Gobierno valenciano a la solicitud de información, fundamentada en la declaración como secreto del sumario.

A partir de ahí, plantea el órgano judicial que la única cuestión que queda por resolver en el proceso es *“si todo ello, por sí mismo, entraña o no la vulneración constitucional que se invoca”*. Así, tras destacar la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto (en concreto, la contenida en las SSTC 141/2007, de 18 de junio; 190/2009, de 28 de septiembre; y 44/2010, de 26 de julio), afirma el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que

- existe tal vulneración constitucional si se viene a contrariar la naturaleza de la representación y por ello se impone una interpretación restrictiva de cuantas normas puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y el deber de motivar las razones de su aplicación
- la petición formulada, 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
- no se trata de que la respuesta gubernamental haya sido insatisfactoria o no adecuada a las pretensiones de quienes formulan la petición, se trata de que ha sido negada

Por todo ello, concluye la Sentencia 376/2011 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana afirmando que, *“siendo el fundamento de la información solicitada el control parlamentario del Gobierno y la causa invocada en la negativa carente de legitimidad, la conclusión ha de ser declarativa de la vulneración constitucional postulada”*, por lo que se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los dos Diputados de las Cortes Valencianas, se declara contraria



a la Constitución la comunicación del Sr. Vicepresidente Segundo y Consejero de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno autonómico por la que se deniega la información solicitada, y expresamente se indica que éste viene obligado a facilitar la información en los términos solicitados.

En definitiva, es especialmente relevante la Sentencia 376/2011 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana porque supone que, finalmente, la jurisdicción ordinaria ha admitido a trámite, y resuelto, un recurso contencioso-administrativo en el que se invoca la vulneración del artículo 23.2 CE, interpuesto por el procedimiento preferente y sumario de protección de los derechos fundamentales previsto en los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (el denominado “recurso de amparo ordinario”), presentado por Diputados de un Parlamento frente a una determinada respuesta del Gobierno por la que se deniega la información solicitada.

## **2. LA SENTENCIA DE 25 DE FEBRERO DE 2013, DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA DE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 7ª)**

Contra la Sentencia núm. 376/2011, de 29 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, la Generalidad Valenciana interpuso recurso de casación, por los siguientes motivos: el derecho previsto en el artículo 23 CE es de configuración legal, por lo que el camino a seguir en caso de vulneración era el señalado por el Reglamento de la Cámara, consistente en la presentación de una pregunta oral o una proposición no de ley, cauce que no fue seguido por los demandantes; corresponde al Reglamento parlamentario fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los representantes políticos y a él hay que estar para determinar si efectivamente no ha sido respetado y los efectos jurídicos derivados de su incumplimiento; no hubo una restricción ilegítima de los derechos y facultades de los Diputados, negándose que la actuación del Gobierno fuera arbitraria o causase indefensión a los Diputados.

Destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2013 (nº de recurso 4268/2011), que en el recurso de casación no se discute la impugnabilidad de la actuación del Gobierno autonómico que denegó la información solicitada. Es decir, es una cuestión pacífica en el proceso judicial seguido ante el Tribunal Supremo que la comunicación del Vicepresidente Segundo y Consejero del Gobierno autonómico, por la que se deniega a unos parlamentarios la información solicitada en ejercicio de su función de control político del Gobierno, es susceptible de control jurisdiccional en el ámbito contencioso-administrativo, lo cual representa sin duda una muy relevante novedad.

Y tampoco se discute, cabe añadir, que en el proceso judicial suscitado se haya seguido el procedimiento especial, preferente y sumario, para la protección de los derechos fundamentales de la persona, regulado en los artículos 114 y siguientes de la LJCA.

Señala asimismo el Tribunal Supremo que tampoco se cuestiona en el recurso el derecho a la información de los parlamentarios recurrentes, afirmando seguidamente que éstos tienen, en efecto, derecho a obtener información, según explicita el artículo 12 del Reglamento de las Cortes Valencianas; derecho, añade el Tribunal, susceptible de ser tutelado en amparo.

Es principalmente en el Fundamento de Derecho Sexto de la Sentencia donde el Tribunal Supremo expone su doctrina sobre la naturaleza jurídica del derecho de información de los parlamentarios y la procedencia de su tutela judicial:

«Así, pues, el ordenamiento jurídico reconoce expresamente la facultad de estos diputados de “recabar los datos, informes y documentos administrativos” y el correlativo deber de la Administración valenciana requerida de facilitarlos a no ser que razones fundadas en Derecho se lo impidan. Nos encontramos, pues, con una relación jurídica de derecho-deber en la que la posición activa de los parlamentarios se corresponde con la pasiva del Gobierno. Por otro lado, la respuesta ofrecida por éste se plasma en un acto, la comunicación de su Vicepresidente Segundo, que, si bien dirige al Presidente de las Cortes Valencianas, tiene por destinatarios a los diputados solicitantes. Acto del Gobierno que incide negativamente en ese derecho que, como hemos recordado, forma parte del contenido legalmente aportado al que les reconoce el artículo 23.2 de la Constitución.

Tal como explica la sentencia recurrida, únicamente de ser fundada en Derecho la razón dada para no facilitar la información pedida podría ser compatible con ese derecho fundamental la negativa gubernamental porque, es verdad, no es ilimitado el derecho de los parlamentarios. Sin embargo, no queda tampoco al criterio de la Generalidad Valenciana establecer, mediante la definición de sus límites, dicho derecho o, lo que es lo mismo, la existencia de impedimentos jurídicos que hacen improcedente atender la solicitud de información. Nada impide, desde luego, a los diputados que la hayan visto rechazada, en parte o en su totalidad, seguir el camino parlamentario previsto en el artículo 12 antes transcrito. Pero nada les impide tampoco hacer uso de los otros medios que el ordenamiento jurídico les brinda para defender su derecho fundamental y, en particular, de la tutela judicial.»

De dicha doctrina del Tribunal Supremo cabe deducir tres afirmaciones. En primer lugar, es consustancial al derecho fundamental de información de los Diputados la obligación legal del Gobierno de facilitar los datos, informes y documentos recabados que obren en su poder. Esto es, el derecho del Diputado no tiene un carácter meramente procedimental, no se agota con la correcta tramitación parlamentaria de su solicitud de información hasta llegar a su destinatario, el Gobierno, sino que impone a éste el deber de remitir o poner a disposición del Diputado la información solicitada.

En segundo lugar, frente al derecho fundamental del Diputado que, al igual que cualquier otro derecho, no tiene carácter ilimitado, únicamente cabría oponer razones fundadas en Derecho para justificar válidamente que el Gobierno no facilite la información solicitada. Ahora bien, tampoco corresponde al Gobierno en última instancia fijar los límites de este derecho fundamental de los parlamentarios.

Finalmente, en tercer lugar, si considera el parlamentario que su solicitud de información no ha sido debidamente atendida por el Gobierno, podrá utilizar las diferentes vías de defensa de su derecho fundamental ofrecidas por el ordenamiento jurídico, tanto las de carácter político recogidas en el Reglamento de la Cámara como, en particular, la tutela judicial.

Tras constatar el Tribunal Supremo que efectivamente el Gobierno valenciano ha incumplido su obligación de facilitar la información solicitada por unos parlamentarios, no existiendo razones fundadas en Derecho que amparen dicha omisión, incurriendo por ello en infracción del artículo 23.2 CE, y recordar que la STC 220/1991, invocada por los recurrentes, admitió la posibilidad de que el Gobierno pueda vulnerar el ejercicio de este derecho fundamental de los Diputados «si se les impide o coarta el ejercicio de la función parlamentaria», alude a la posterior jurisprudencia de la Sala Tercera de este Tribunal sobre el alcance de los denominados actos políticos del Gobierno (Sentencias de 28 de junio de 1994 y tres de 4 de abril de 1997) y al artículo 2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y defiende la competencia de los Tribunales de lo contencioso-administrativo para

conocer «de las cuestiones suscitadas en relación con la protección de los derechos fundamentales a propósito de los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la naturaleza de dichos actos».

Asimismo, también rechaza la invocación por los recurrentes de la STC 44/2010, afirmando lo siguiente:

«Esta sentencia, no dice que no quepa acudir al proceso previsto por los artículos 114 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción en circunstancias como las que aquí se dieron. En cambio, sí confirma que el de los diputados a recibir la información que solicitan del Gobierno, es un derecho fundamental que merece protección constitucional.»

Por todo ello, el Tribunal Supremo desestima el recurso de casación interpuesto por la Generalidad Valenciana contra la Sentencia núm. 376/2011, de 29 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Por tanto, la reciente Sentencia de 25 de febrero de 2013 del Tribunal Supremo ratifica y confirma la doctrina expresada por el Tribunal Superior de Justicia valenciano, en cuya virtud el derecho fundamental de información de los parlamentarios goza de protección jurisdiccional por los Tribunales de Justicia ordinarios y, en última instancia, por el Tribunal Constitucional, en caso de incumplimiento por el Gobierno de su obligación legal de facilitar los datos, informes y documentos recabados que obren en su poder.

En definitiva, el Diputado que entienda que el Gobierno ha vulnerado su derecho fundamental de información podrá utilizar en su defensa los instrumentos políticos habilitados al efecto en el Reglamento de la Cámara, pero también el procedimiento de amparo judicial preferente y sumario previsto en el artículo 53.2 CE y desarrollado, respecto del orden contencioso-administrativo, en los artículos 114 y siguientes de la LJCA, así como posteriormente, en su caso, el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Sin efectivo control del poder político no es posible la democracia. De ahí el gran acierto del Tribunal Constitucional al conceptuar como derecho fundamental, con base en el artículo 23.2 CE, la facultad de todo parlamentario de recabar del Gobierno los datos, informes y documentación que obren en su poder, para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias.

Sin embargo, es preciso señalar al mismo tiempo que un derecho fundamental carente de protección jurisdiccional no puede desplegar con eficacia ninguna facultad; es un derecho vacío, inerte, es pólvora mojada. Por ello, cuando un Diputado ha recibido del Gobierno la «callada por respuesta» a una solicitud de información o documentación, el ordenamiento debe facilitarle los instrumentos jurídicos adecuados para hacer efectiva la tutela judicial de su derecho fundamental.

Por consiguiente, supone una importante contradicción que el Tribunal Constitucional, por un lado, proclame la existencia de un derecho fundamental del Diputado *ex* artículo 23.2 CE y, por otro, le niegue la protección jurisdiccional, tanto de los Tribunales de Justicia ordinarios como del recurso de amparo constitucional, en los casos en que es el Gobierno el órgano que conculca el derecho fundamental de información del parlamentario, en contra de la garantía reconocida en el artículo 53.2 CE para todos los derechos fundamentales.

Es cierto que supusieron un claro avance los pronunciamientos del Tribunal Constitucional otorgando el amparo a los parlamentarios frente a Acuerdos de la Mesa de la Cámara correspondiente que inadmitían a trámite solicitudes de información y documentación. Pero se trata de una protección muy limitada, pues ciertamente el destinatario de tales solicitudes es el Gobierno, no la Mesa del Parlamento. A quien busca controlar el Diputado es al Ejecutivo, no a la Mesa de la Cámara. Mediante la formulación de solicitudes de información se mide la calidad democrática de aquél, no de ésta.

Por todo ello, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de febrero de 2013, parece poner las cosas en su lugar correcto: el Diputado está constitucionalmente legitimado para controlar la acción del Gobierno, mediante la presentación de solicitudes de información y documentación, para lo cual es titular de un derecho fundamental de información, y el Gobierno está legalmente obligado a facilitar la información recabada, salvo que justifique con razones fundadas en Derecho los motivos que le impiden entregarla. En cualquier caso, para hacer efectivo su derecho, el Diputado goza de la protección jurisdiccional prevista en el artículo 53.2 CE; en primera instancia, a través de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, mediante el procedimiento especial, preferente y sumario, establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de dicha Jurisdicción; y, en última instancia, por medio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de su Ley Orgánica.

Proteger jurisdiccionalmente el derecho fundamental de un Diputado en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, aunque sea frente al Gobierno, no implica necesariamente una «judicialización de la vida política», sobre la que alertaba el ATC 426/1990. Por el contrario, es una garantía del efectivo ejercicio de la función de control de la acción de Gobierno, imprescindible para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho.

Los argumentos empleados por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 25 de febrero de 2013 parecen difícilmente rebatibles, lo cual augura la definitiva consagración jurisprudencial de la protección jurisdiccional del derecho fundamental de información de los parlamentarios, doctrina cuya aplicación debería extenderse también a los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

#### **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:**

- ARAGÓN REYES, MANUEL:
  - *“El control parlamentario como control político”*. Revista de Derecho Político, núm. 23, 1986, pp. 11-39.
  - *“El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”*. Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 19, enero-abril 1987, pp. 15-52.
- ARRUEGO RODRÍGUEZ, GONZALO: Representación política y derecho fundamental. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2005.
- COBREROS MENDAZONA, EDORTA: *“El status parlamentario como derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución”*. En *“Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría”*, coord. por Sebastián Martín-Retortillo Baquer, 1991, Vol. 3, pp. 2125-2184.

- EMBID IRUJO, ANTONIO: “*Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa*”, en Revista de las Cortes Generales nº 13, 1988, pp. 53-87.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: Democracia, jueces, control de la Administración. Civitas, Madrid, 5ª edición, 2000.
- GÓMEZ CORONA, ESPERANZA: “*El control parlamentario en la jurisprudencia constitucional*”. UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 19, 2007, pp. 365-396.
- LAVILLA RUBIRA, JUAN JOSÉ: “*Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad*”. En “*Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*”, coord. por Sebastián Martín-Retortillo Baquer, 1991, Vol. 3, pp. 2003-2056.
- LÓPEZ GUERRA, LUIS: “*El control parlamentario como instrumento de las minorías*”. Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, núm. 8, 1996, pp. 81-104.
- MANCISIDOR ARTARAZ, EDUARDO: “*El derecho de información de los parlamentarios en la jurisprudencia constitucional*”. En “*Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*”, coord. por Francesc Pau i Vall. Aranzadi Editorial, 1997, pp. 323-364.
- RUBIO LLORENTE, FRANCISCO: La forma del poder (Estudios sobre la Constitución). Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- RAMS RAMOS, LEONOR: “*El ius in officium de los representantes parlamentarios como contenido esencial del derecho fundamental del art. 23.2 CE*”. En “*Derechos Fundamentales y otros estudios, en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*”, Zaragoza, 2008, vol. II, pp. 1261-1284.
- TUDELA ARANDA, JOSÉ: “*La renovación de la función parlamentaria de control*”. UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 19, 2007, pp. 75-104. ■