

EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO Y  
EL PRINCIPIO DE LA MAYORÍA PARLAMENTARIA.  
ALGUNAS REFLEXIONES (\*)

ANTONIO EMBID IRUJO (\*\*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. UNA AFIRMACIÓN INICIAL: EL FUNDAMENTO DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN NUESTRO PAÍS RADICA EN QUE EL CONTROL ES COMPETENCIA DE LA MAYORÍA PARLAMENTARIA Y ELLO FAVORECE LA ESTABILIDAD POLÍTICA.— A) *Sobre el contenido doctrinal del concepto de control parlamentario.*— B) *La configuración del control parlamentario en nuestro Derecho confirma la tesis de partida: el control es atributo de la mayoría parlamentaria.*—C) *Las limitaciones normativas del poder de la mayoría.*—III. UN PRESUPUESTO DEL CONTROL. LA CALIFICACIÓN DE LOS ASUNTOS POR LAS MESAS: OBJETO Y LÍMITES.—IV. EL DERECHO DE INFORMACIÓN DEL PARLAMENTO COMO PRESUPUESTO DEL CONTROL Y LOS DEFECTOS EN SU FORMA DE CONFIGURACIÓN.

---

(\*) El presente trabajo constituye, originalmente, una conferencia pronunciada en Santander en el marco de un ciclo sobre los diez años del Estado de Autonomía cántabro. Con posterioridad, las notas realizadas para dicha conferencia fueron la base del presente artículo que espera su publicación en un libro específico. Mientras tanto, y por creer que se contienen en el texto algunas ideas de validez general, se aporta para su publicación en la Revista de las Cortes Generales.

(\*\*) Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza.

## I. INTRODUCCIÓN

He elegido para mi participación en este ciclo de charlas un tema que cumple dos condiciones que, desde mi punto de vista, justifican una labor de investigación y consiguiente reflexión: su actualidad y problematicidad, por un lado, y, por otro, su carácter genérico, general, no vinculable a condiciones ambientales y geográficas muy reducidas que en tantas ocasiones producen una escasa validez universal de los resultados del trabajo científico. En ese sentido, la reflexión en torno al control parlamentario cumple ambas condiciones: la presencia en la jurisprudencia –constitucional, singularmente– y doctrina es hasta obsesiva en la actualidad y, desde luego, nos encontramos ante una cuestión de teoría general del Derecho parlamentario presente en todos los sistemas políticos en donde se funcione bajo los prismas del gobierno parlamentario (1). Ello permite una amplitud de miras en las reflexiones y hasta en la formulación de conclusiones que, pienso, es un valor a defender.

Por otra parte, el presente trabajo da ocasión a relacionar el control parlamentario con el principio de la mayoría parlamentaria que nuestros textos normativos inequívocamente reflejan.

---

(1) Me remito a la mejor bibliografía sobre el sistema de gobierno parlamentario (SCHNEIDER, LOEWENSTEIN, etc...) que utilizo pormenorizadamente en A. EMBID IRUJO, *Los Parlamentos territoriales*, ed. Tecnos, Madrid, 1987.

Desde ese punto de vista puede comprenderse el sentido último que alcanza el control parlamentario en nuestro ordenamiento jurídico claramente vinculado a un principio de defensa de la estabilidad del sistema político que traducen leyes y reglamentos parlamentarios.

La obligada referencia al ordenamiento jurídico cántabro —dados los presupuestos intelectuales y patrocinio de esta actividad— se desarrolla de forma absolutamente natural, puesto que el sistema parlamentario cántabro cumple todas y cada una de las premisas que en el presente trabajo respecto al control y al respeto al principio de la mayoría parlamentaria, se irán desgranando.

II. UNA AFIRMACIÓN INICIAL: EL FUNDAMENTO DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN NUESTRO PAÍS RADICA EN QUE EL CONTROL ES COMPETENCIA DE LA MAYORÍA PARLAMENTARIA Y ELLO FAVORECE LA ESTABILIDAD POLÍTICA

La afirmación que contiene la anterior rúbrica puede resultar, en principio, un poco atrevida pero espero, no obstante, contribuir a su fundamentación con base en nuestro ordenamiento jurídico y no, por supuesto, en un razonamiento de «principios» o de derecho suprapositivo ideal. Para ello llevaré a cabo, en primer lugar, un somero examen del concepto doctrinal del control parlamentario atendiendo, sobre todo, a las últimas aportaciones (A) para pasar, a continuación, a comprobar cómo en nuestro ordenamiento se cumple la condición de que se parte —el control se fundamenta en la mayoría parlamentaria— (B) y, por fin, las limitaciones —o excepciones, desde un punto de vista lógico— al poder de esa mayoría (C).

A) *Sobre el contenido doctrinal del concepto de control parlamentario*

La bibliografía sobre el control parlamentario es amplísima (2) y de imposible y no necesaria cita y síntesis en este lugar. De su examen habría que destacar, en todo caso, las evidentes disparidades a la hora de una exacta delimitación del concepto de control derivadas de las distintas pretensiones que la doctrina pretende deducir de esa capital de noción. En sustitución de ese examen prefiero, a los efectos de este trabajo, atender a la última aportación de calidad sobre esta cuestión que es la de STEFFANI contenida en un impresionante libro sobre Derecho parlamentario dirigido por SCHNEIDER y ZEH (3).

Pues bien, según el autor que sigo, habría hasta seis formas distintas de usar la palabra control en las relaciones Gobierno-Parlamento. Bajo esa palabra, control, se comprenderían distintas interrelaciones entre Gobierno y Parlamento como las siguientes:

1.<sup>a</sup>) Examen *posterior* por el Parlamento de las acciones del Gobierno y de los órganos administrativos a él subordinados.

2.<sup>a</sup>) *Vigilancia*, por parte del Parlamento, que *acompaña* a la acción del Gobierno y de los órganos administrativos a él subordinados.

---

(2) En España, por todos, J. R. MONTERO GIBERT y J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984. Ultimamente, vid. J. J. LAVILLA RUBIRA «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*, ed. Civitas, Madrid, 1991, tomo III, pág. 2003 y sigs.

(3) El libro de H. P. SCHNEIDER y W. ZEH lleva como título *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, ed. De Gruyter, Berlín, New York, 1989, 1924 págs., y doy noticia de él en una amplia reseña publicada en RCG 22, 1991, pág. 239 y sigs. El trabajo de W. STEFFANI lleva como título «Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle», y se contiene en las pág. 1325 y sigs.

3.a) Lo anterior, vigilancia, más la competencia del Parlamento de *adoptar decisiones vinculantes*.

4.a) Competencia del Parlamento de obligar al Gobierno y a la Administración a dar cuenta públicamente de sus actos. A esa competencia se uniría la propia competencia parlamentaria de emitir dictámenes y de *influir sobre terceros* que pueden acabar con el Gobierno (por medio de las elecciones).

5.a) Competencia del Parlamento de obligar al Gobierno y a la Administración a dar cuenta pública de sus actos. Esa competencia estaría vinculada con la capacidad de emitir dictámenes y *de revocar a los miembros del Gobierno*.

6.a) Lo inverso: posibilidad, como tarea del Gobierno, de *conducir políticamente al Parlamento* cuando tenga mayoría en el marco de sus competencias (Richtlinienkompetenz).

A partir de esta completísima especificación de las posibilidades y virtualidades del concepto de control —que abarcan, por supuesto, las que en cualquier doctrina puedan encontrarse— lo importante es el tipo de conclusión que deduce STEFFANI: como lo esencial del control reside, en última instancia, en la adopción de propias decisiones, el control por naturaleza es responsabilidad de la mayoría parlamentaria, por cuanto en un sistema democrático y por medio de una votación, sólo la mayoría es capaz de alcanzar una propia decisión. Veamos esta conclusión con las propias palabras de STEFFANI en las que se utiliza el método de reducción al absurdo:

«Quien reduce el control parlamentario a un derecho de oposición o de minoría, lo limita al horizonte de un mero revisor de cuentas y lo aleja de la pretensión determinante de un poder de sanción decisivo. Dicho de otra forma: si limitamos el control parlamentario a una crítica pública, pertenece (el control) inequívocamente a la oposición, a la minoría; si ampliamos el control parlamentario a una capacidad decisoria propia, por definición la tarea de control es de la mayoría parlamentaria.»

Y ello porque su posición se fundamenta, como he indicado, en un concepto de control parlamentario en el que la capacidad de adopción de propias decisiones es fundamental:

«Con la expresión control parlamentario se designa el proceso parlamentario de examen y determinación (Beeinflussens) del comportamiento de otros (en particular del Gobierno y de la Administración), por inmediata (mayoría parlamentaria) y/o mediata (oposición) capacidad de sanción en la forma de las cuatro fases de adquisición de información (Informationsgewinnung), tratamiento de la información (Informationsverarbeitung), valoración de la información (Informationsbewertung) (Würdigung und Kritik) y posición política decisoria o decisión jurídicamente vinculante. Más corto: examen parlamentario del Gobierno (Administración) por inmediata o mediata capacidad de sanción» (4).

B) *La configuración del control parlamentario en nuestro Derecho confirma la tesis de partida: el control es atributo de la mayoría parlamentaria*

Nuestro Derecho Parlamentario, tanto estatal como el autonómico, está influenciado por idénticos principios a los reseñados hasta ahora. En el parlamentarismo racionalizado, que es el tipo de parlamentarismo que reflejan nuestros textos, se defiende la estabilidad gubernamental como un valor altamente estimable y, por ello, hay un conjunto de prescripciones, vinculadas al ejercicio del control parlamentario, claramente demostrativas de lo que aquí se indica. Veamos algunos ejemplos:

a) La *Mesa* que dirige el Parlamento y juzga sobre la misma admisibilidad de documentos mediante su potestad de calificación, se fundamenta en una composición que se corresponde con la mayoría parlamentaria matizada, eso sí, por la necesaria presencia en la Mesa de la minoría. Para facilitar esa pre-

---

(4) Cfr. STEFFANI, *op. cit.*, pág. 1328.

sencia, se votan conjuntamente las Vicepresidencias y las Secretarías (5).

Lo aquí indicado vale a los efectos de la composición inicial de la Mesa y, desde luego, la racionalidad exigiría hacer permanente ese principio de congruencia entre la mayoría parlamentaria –por esencia cambiante– y la composición de la Mesa. Esa congruencia sólo puede hacerse realidad mediante los instrumentos de responsabilidad política –mociones de censura– dirigidos hacia los miembros de la Mesa que, sin embargo, no se recogen hasta ahora en nuestro Derecho más que en el Reglamento del Parlamento de Navarra. A pesar de algunas dudas doctrinales, ya manifesté tempranamente mi posición favorable a la existencia de estas fórmulas de responsabilidad política (6) cuya constitucionalidad hoy acepta el TC por medio de su Sentencia 141/1990, de 20 de septiembre en la que se indica entre otras cosas:

«La mayor tradición en otros regímenes parlamentarios (7) ha permitido dejar el tema a costumbres o convenciones de distinto origen a través de las cuales se instrumenta la eventual responsabilidad política del Presidente u otros miembros de la Mesa parlamentaria, responsabilidad que constitucionalmente no resulta excluida. Ello no excluye la posibilidad de regulación expresa e, incluso, la conveniencia de la misma cuando esta tradición parlamentaria no existe, correspondiendo al Reglamento parlamentario establecer la relación que existe entre el Presidente y demás miembros de la Mesa con la Cámara y, en función de ello, optar libremente por una fórmula que trate de asegurar la mayor estabilidad de la Mesa, a costa de la

---

(5) Cfr. el artículo 30.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria (en adelante RPCant.): «Los dos vicepresidentes se elegirán simultáneamente. Cada Diputado escribirá sólo un nombre en la papeleta. Resultarán elegidos por orden sucesivo, los dos que obtengan mayor número de votos. De la misma forma serán elegidos los dos secretarios.

(6) Cfr. EMBID IRUJO, *Los Parlamentos territoriales*, op. cit., pág. 236.

(7) Es curioso constatar cómo el TC apela a la mayor tradición de otros regímenes parlamentarios en sentencias relativas a Navarra. Me refiero, así, a la primera mención en este sentido realizada en la STC 16/1984, de 6 de febrero, de la que la actual es una continuación.

menor vinculación con el Pleno de la Cámara o, al contrario, de asegurar una relación de confianza entre la Cámara y la Mesa cuya quiebra pueda suponer el cese o remoción de los miembros de la misma.

Del artículo 92 CE y de la efectividad de los principios de pluralismo y de participación representativa a que la demanda alude, no puede derivarse una solución unívoca al tema, y por ello tiene razón el Parlamento de Navarra cuando afirma que los principios de pluralismo y de representación participativa pueden justificar también la posibilidad de cese o remoción de los miembros de la Mesa por la voluntad de quienes los eligieron, facilitándose así una mayor participación.»

Es decir, el sistema no exige necesariamente una regulación expresa —la tradición propia puede hacer que se llegue al mismo resultado— pero la regulación, cuando existe, no es inconstitucional (8).

b) *Mayoría para crear Comisiones de Investigación y para aprobar sus conclusiones:* En nuestro Derecho Parlamentario, la creación de una Comisión de Investigación y la aprobación de sus conclusiones es tarea reservada a la mayoría parlamentaria. Las citas podrían ser muy amplias pero prefiero aquí referirme ejemplificativamente al artículo 50 RPCant: «El Pleno de la Asamblea, a propuesta del Consejo de Gobierno, de la Mesa, de dos GGPP, o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la **creación de una Comisión** de Investigación sobre cualquier asunto o materia» (p. 1.º). «Las conclusiones de estas Comisiones deberán plasmarse en un dictamen que será discutido en el Pleno de la Asamblea. El Presidente, oída la Junta de Portavoces, está facultado para ordenar

---

(8) Los problemas de inconstitucionalidad podrían provenir de la exigencia de responsabilidad política, por parte de la mayoría, respecto a los miembros representantes de la minoría en la Mesa (Vicepresidente segundo, Secretario segundo, normalmente). La formulación indiscriminada de estas mociones dirigidas a personas que fueron elegidas en votación conjunta para facilitar la presencia de las minorías en la Mesa podría, en el caso concreto, ser contraria al principio de respeto a las minorías que defienden los textos.

el debate, conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones» (p. 4.º).

c) Mayoría para incluir *preguntas de actualidad* en el orden del día de los Plenos sin respetar plazos establecidos reglamentariamente de forma general. De nuevo aquí prefiero citar solamente el artículo 155.2 del RPCant.: «...la Mesa (expresión del principio mayoritario), de acuerdo con la Junta de Portavoces (órgano en el que el principio mayoritario se expresa por naturaleza), podrá determinar la inclusión en el orden del día de una pregunta que, sin haber cumplido los requisitos antes expuestos, requiera por su excepcional importancia o urgencia una inmediata tramitación.»

d) Regulación de la *subvención* a los Grupos Parlamentarios. Traigo la subvención a este lugar en cuanto que para su existencia es argumento básico que con la atribución de fondos públicos a los Grupos se colabora a posibilitar la tarea de control parlamentario (9), son los fondos instrumentos auxiliares del cumplimiento de la función pública de control. Pues bien, de nuevo aquí el principio mayoritario se manifiesta en toda su pureza en cuanto las competencias básicas de fijación de estas cantidades corresponden a la Mesa. Veamos la regulación del artículo 26.1 RPCant.: «La Asamblea pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes, y les asignará, con cargo a su presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Asamblea oída la Junta de Portavoces, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria.»

Incluso en este tema cuando se ha producido una intervención del TC, su sentido ha sido el reforzamiento de los poderes de la Mesa y, por tanto, de las mayorías parlamentarias en ella presentes. En la STC 214/1990, de 20 de diciembre, respecto a

---

(9) Cfr. sobre el tema A. SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos Parlamentarios*, ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1990, pág. 182 y sigs.

un supuesto en el que la Mesa del Parlamento de Madrid redujo a una quinta parte la cuantía fija de la subvención a un Grupo Mixto integrado por un solo Diputado (hacían falta cinco para componer Grupo Parlamentario en dicho Parlamento), se afirmó la legitimidad de la actuación de la Mesa con las siguientes palabras:

«Esta interpretación del órgano rector de la Asamblea de Madrid sobre el verdadero sentido del artículo 27.1 del Reglamento, a tenor del número mínimo de Diputados necesario para la formación de los Grupos Parlamentarios que establece el artículo 21.1 de la propia norma reglamentaria, no puede tenerse por vulneradora del derecho fundamental que al recurrente, como único componente del Grupo Mixto, le reconoce el artículo 23.2 de la CE, ya que con la decisión de la Mesa no se le priva de ejercer las funciones de su cargo de Diputado sin perturbaciones ilegítimas y de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento. En efecto, resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario han de integrarse, de los recursos económicos necesarios. Desde esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños. Lo que no cabe es pretender o sostener la tesis de que la reducción de las subvenciones correspondientes al Grupo Mixto dificulte o impida gravemente el cumplimiento de las funciones representativas propias, garantizadas por el artículo 23 CE. No hay, pues, vulneración constitucional alguna, por lo que procede denegar el recurso.»

e) Por fin, y por último aunque por su obviedad no tendría por qué haber referencias específicas a ello, sólo el Parlamento puede adoptar decisiones vinculantes para el ejecutivo —leyes, mociones, proposiciones no de ley (aunque en estos dos últi-

mos supuestos la vinculatoriedad es política, y en incumplimientos de lo ordenado por el Parlamento dan lugar a responsabilidades meramente políticas y no articulables en términos jurisdiccionales)– mediante votaciones y, por tanto, realización práctica del principio mayoritario.

Los ejemplos han sido más que representativos de la correspondencia notada entre control parlamentario y titularidad del mismo –al menos en su forma básica– por parte de la mayoría. Ahora bien, lo que los textos demuestran no es una consideración estática de la situación sino, más bien una dinámica. Lo que pretenden los instrumentos reglamentarios citados típicos de un sistema de parlamentarismo racionalizado, es la creación permanente de mayorías parlamentarias en torno a diversos instrumentos de control y como medio de garantizar la estabilidad gubernamental. Enfocada la cuestión de forma distinta, que el ordenamiento determine instrumentos de control decisivos para acabar con la vida de un Gobierno, es causa de que el instrumentario parlamentario esté orientado insensiblemente a la búsqueda de fórmulas mayoritarias que eviten ese resultado final. Por ello, si tenemos un concepto amplio de control parlamentario que llegue hasta a la capacidad de adoptar propias decisiones que llevan, incluso, al derribo del Gobierno, el control, como tal, no puede ser más que atributo último de la mayoría parlamentaria y nunca de la minoría. Lo único que sucede es que esa mayoría se articula en un proceso sucesivo de definición, no es una mayoría estática originaria, correspondiente con la surgida de un procedimiento electoral.

### C) *Las limitaciones normativas del poder de la mayoría*

Ese control parlamentario y su atribución a la mayoría tiene limitaciones normativas que tienden a la protección de la minoría parlamentaria que, dinámicamente también, se forme en cada momento. La norma garantiza presencias en órganos –recuérdese la formación de la Mesa– y dispone iniciativas para la minoría que no dependen –en su mera formulación– de una votación de la mayoría parlamentaria (10). A veces, también, la

(10) La petición de que tengan lugar comparecencias de Ministros o Consejeros, la presentación de preguntas o interpelaciones, pertenecen ejemplifica-

misma norma impide a la mayoría adoptar determinadas decisiones. Veamos algunos ejemplos:

a) *Tiempo mínimo para preguntas e interpelaciones.* Valga para este tema la mera consideración del artículo 158 RPCant.: «Durante las semanas en que exista sesión ordinaria del Pleno, se dedicarán por regla general, dos horas como tiempo mínimo a preguntas e interpelaciones.»

b) *Tramitación de una Ley en lectura única.* Normalmente se señala la tramitación en lectura única como enemiga de los medios de actuación de las minorías parlamentarias. Por ello, los textos suelen limitar las posibilidades de acudir a esta tramitación (11). El RPCant. es notable en este sentido, en cuanto exige acuerdo unánime de la Mesa y no mera mayoría, para poder acudir a esta tramitación. Así, el artículo 128.1 dice: «Cuando la naturaleza del Proyecto o proposición de Ley tomada en consideración lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Asamblea a propuesta unánime de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única.»

### III. UN PRESUPUESTO DEL CONTROL.

#### LA CALIFICACIÓN DE LOS ASUNTOS POR LAS MESAS: OBJETO Y LÍMITES

La calificación de asuntos por las Mesas es una cuestión que podría juzgarse como menor pero, sin embargo, es una de las verdaderas claves del funcionamiento del control parlamentario como sabe cualquiera que tenga una mínima experiencia en el tema por lo que su consideración no es baladí en este lugar. Al mismo tiempo, presenta, además, unos problemas jurídicos

---

tivamente a los ejemplos que en este lugar podrían insertarse y que, por su obviedad, no merecen referencias reglamentarias ni mayores comentarios.

(11) Y la doctrina es recelosa también del procedimiento citado, cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario español*, ed. Editora Nacional, Madrid, 1984, pág. 246.

evidentes, como muestra la jurisprudencia constitucional sobre la materia, que se acentúan en el supuesto de los Parlamentos territoriales.

La regulación reglamentaria de la calificación suele contener normas de tenor semejante al artículo 32.1.4 RPCant. que reproduzco a continuación: «Corresponden a la Mesa las siguientes funciones:... Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.»

El problema jurídico que se origina es el de la índole que puedan tener los criterios de admisibilidad. Piénsese que una actividad de rechazo de documentos, llevada a cabo por una Mesa que se corresponde con la mayoría gubernamental, podría imposibilitar la misma existencia del control parlamentario.

Como criterios para enfrentarse a la calificación de documentos, podrían utilizarse los siguientes:

– La índole parlamentaria del documento. Si el documento no está conectado con las técnicas de actuación del Parlamento –pregunta, interpelación, etc...–, debe ser rechazado.

– Las competencias de las Comunidades Autónomas, que son limitadas. De la misma forma que el Gobierno no puede adoptar acuerdos fuera de su competencia, tampoco lo debería hacer el Parlamento y, por tanto, deberían ser calificados negativamente aquellos documentos que claramente excedieran de la competencia (12).

– Otra cuestión son las llamadas declaraciones institucionales de los Parlamentos. Estas se forman en un procedimiento interno y, normalmente, sin debate y expresan una posición po-

---

(12) Sobre el tema de forma general vid. EMBID IRUJO, *Los Parlamentos territoriales*, op. cit., pág. 236 y sigs.

lítica sobre cuestiones de índole general (protección de derechos humanos, condena de acciones terroristas, apoyo de actividades culturales, etc...).

El TC se ha pronunciado en tres ocasiones sobre la calificación de escritos por parte de las Mesas. De estos pronunciamientos creo que se deducen unos poderes de actuación para la Mesa mayores de los que normalmente es dado leer en la doctrina y, sobre todo, al final podría concluirse en una posibilidad de rechazo de tramitación parlamentaria de documentos por exceder éstos del marco competencial de la institución en concreto. Veamos los supuestos:

1.º) La STC 161/1988, de 20 de septiembre, versa sobre un supuesto de ejercicio del derecho de información de los parlamentarios (13) en las Cortes de Castilla La Mancha y las reflexiones del TC se refieren a las condiciones formales de admisibilidad de las peticiones de información. Dice así el TC:

«Debe, por ello considerarse que el ámbito propio del control por parte de la Mesa para 'declarar la admisibilidad o inadmisibilidad' (artículo 30.4) de escritos como los que aquí se dedujeron es el examen de la viabilidad formal de estas peticiones de información, que habrán de ser admitidas y trasladadas al Consejo de Gobierno cuando no se aprecien carencias o diferencias relevantes en su presentación o en su redacción. *Podría, acaso, estimarse que tampoco es contrario a la finalidad de ese control que la Mesa rechace escritos en los que se planteen cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara, pero no corresponde aquí concebir hipótesis en las que la Mesa pudiera, tal vez, decidir la inadmisión de una petición de in-*

---

(13) Es ésta una cuestión que suscita últimamente abundantes reflexiones doctrinales. Me refiero, así a F. SAINZ MORENO, «Secreto de información en el Derecho Público», en *Estudios sobre...*, vol. III, pág. 2863 y sigs.; J. C. DA SILVA OCHOA, «El derecho de los parlamentarios a la documentación», RCG 19, 1990; E. MANCISIDOR ARTARAZ, «El derecho de los parlamentarios a recabar información», RVAP 24, 1989, pág. 161 y sigs.; desde la perspectiva de la justicia-bilidad de la respuesta del Gobierno a la información vid. EMBID IRUJO «La justiciabilidad de los actos...», en *Estudios sobre...*, vol. III, pág. 2697 y sigs.

formación por causas ajenas a las de su estricta regularidad formal sino tan sólo señalar que en la decisión sobre la admisión de dicha clase de peticiones no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio de un derecho del parlamentario que las formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (artículo 23.2 de la Constitución).»

Del apartado subrayado por mí, se deduce una primera aproximación del TC, hecha a modo de obiter dicta, sobre posibilidad de rechazo de solicitudes en la línea que en este trabajo, y en otros anteriores, he defendido. Sigamos adelante.

2.º) La STC 23/1990, de 15 de febrero resuelve un recurso de amparo planteado contra un acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas que desestima la tramitación de una enmienda de totalidad con texto alternativo que un Grupo Parlamentario presenta al Proyecto de Proposición de Ley Orgánica de modificación del artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. El TC estima correcta una valoración de la Mesa en cuanto al fondo mismo de lo que se está presentando:

«Pues bien, si se lee el escrito de 'enmienda de totalidad' de los Diputados recurrentes, se observa en él que no se limita al precepto estatutario objeto del proyecto de reforma, exclusivamente el apartado 2 del artículo 12 del Estatuto (que es el que establece el tope del 5 por 100 de votos para obtener escaños y que el proyecto pretendía reducir al 3 por 100) sino que extiende la enmienda a los artículos 12.1, 13, 14 (bis), 35, 47.4 y disposición transitoria séptima de dicho Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana con lo que, como bien dicen el Fiscal y el Letrado Mayor de las Cortes Valencianas, se desvirtúa lo que es una auténtica enmienda y se convierte el escrito, en el que se contiene, en otro proyecto de modificación del Estatuto de mucha mayor envergadura en cuanto se pretende modificar otros preceptos estatutarios que no son objeto del proyecto de Ley y, al tiempo, intentar con ello una iniciativa de reforma del Estatuto sin los requisitos de legitimación precisos para ello, establecidos en el artículo 61.1 del dicho Estatuto autonómico.»

3.º) La tercera Sentencia es la 205/1990, de 13 de diciembre, relativa esta vez a una Cámara de las Cortes Generales. El supuesto controvertido consiste en una inadmisión de la Mesa del Senado de una Moción de un Senador catalán sobre uso de diversas lenguas españolas en el Senado. Se interpone amparo basado en la lesión del artículo 23.2 CE y el TC lo acepta. El motivo de aceptación es que la admisión de mociones tiene una regulación específica en el Reglamento del Senado, artículo 175.1, según el cual sólo se permite rechazar mociones ya votadas por el Senado en el mismo período de sesiones. Eso limita los poderes de calificación de la Mesa del Senado. Veamos la doctrina constitucional:

«...las potestades de calificación y admisión de que dispone con carácter general la Mesa deben ser puestas en conexión con el procedimiento parlamentario del que forman parte... '(las mociones)...' ...y de acuerdo con las mismas previsiones reglamentarias, las potestades de calificación de la Mesa deben ser interpretadas restrictivamente sin usurpar funciones de deliberación y discusión, que, si se pone en conexión el artículo 174 d) con el artículo 175.1, sólo corresponden al Pleno...»

Ello no quiere decir que ese criterio sea el único. La misma STC permitiría un control de constitucionalidad por parte de la Mesa. Lo que sucede es que el TC pide que esa inconstitucionalidad fuera «manifiesta»:

«...pues bien, a la luz de lo indicado en los fundamentos anteriores, debe apreciarse que dicha moción ni presentaba irregularidades formales (...) ni en modo alguno puede estimarse que en aquél momento de la tramitación su contenido resultase manifiestamente contrario a Derecho por inconstitucional (...) por el contrario el carácter inconstitucional de su contenido no resulta *en modo alguno* (cursiva del propio TC) manifiesto e indubitado, en un juicio liminar como es el que corresponde efectuar a la Mesa (...) en consecuencia la Mesa no debió acordar su inadmisión a trámite, hurtando juicios de oportunidad política que, conforme al procedimiento recogido en los artículos 174 y siguientes del Reglamento del Senado, sólo corresponderían al Pleno.»

Pues bien, si es posible el juicio de constitucionalidad, también lo será el de «estatutariedad», y parte fundamental del Estatuto de Autonomía son las competencias [artículo 147.2 d) CE]. En caso de incompetencia manifiesta de la iniciativa parlamentaria, concluiríamos con apoyo en esta jurisprudencia constitucional, estaría justificada la declaración de inadmisibilidad de la Mesa, con lo que nuestro punto de partida inicial está fundamentado.

#### IV EL DERECHO DE INFORMACIÓN DEL PARLAMENTO COMO PRESUPUESTO DEL CONTROL Y LOS DEFECTOS EN SU FORMA DE CONFIGURACIÓN

Hemos avanzado ya en el punto anterior alguna referencia y reflexión en torno al derecho de información del Parlamento o de los parlamentarios individuales, lo que no es extraño si se recuerda cómo en la definición de STEFFANI de la que hemos partido, el derecho de información era esencial al control parlamentario.

Ahora bien, siempre que en el derecho parlamentario extranjero (alemán) se habla del derecho de información, se indica que éste se manifiesta por los caminos típicos del obrar parlamentario: Preguntas, interpelaciones, Comisiones de investigación (STEFFANI) o la adquisición autónoma de información.

El planteamiento normativo es más complicado en nuestro derecho por la existencia de un precepto en el Reglamento del Congreso de los Diputados —que luego se extiende a otros Reglamentos parlamentarios y entre ellos al cántabro— dentro de los derechos de los Diputados que es inusual en otros lares (14). Veamos la situación normativa con cita del artículo 7 RPCant.:

---

(14) Como prueba de ello puede indicarse que F. SANTAOLALLA no dedica ningún apartado especial a la cuestión en la primera edición de su *Derecho parlamentario español* y que, sin embargo, en virtud de la conflictividad demostrada, debe hacerlo en la segunda (ed. Espasa Calpe, Madrid, 1990), pág. 425 y sigs.

«1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán la facultad de recabar de la Administración Pública informes o documentos que obren en poder de ésta.

2. La solicitud se dirigirá por conducto de la Presidencia de la Asamblea. La Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente de la Asamblea, en plazo no superior a veinte días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones profundas en Derecho que lo impidan.»

Este contenido normativo se ha manifestado conflictivo en muchos lugares. También en Cantabria, en cuanto existe aquí hasta una STS sobre el tema a la que luego haré referencia. Conflictividad jurídica, manifestada en una jurisprudencia contencioso administrativa y, sobre todo, constitucional sobre la que hay que notar su clara evolución. Esta jurisprudencia comienza la inserción de este derecho dentro del artículo 23.2 (y, por tanto, su protección mediante el recurso de amparo) y acaba –por ahora– reconociendo el fondo político del asunto y, por tanto, la dificultad jurídica de insertar al TC en las querellas entre Gobierno y Diputados –se supone de la oposición–.

1.º) La primera sentencia a citar a estos efectos es la 161/1988, de 20 de septiembre sobre denegación de la tramitación de información llevada a cabo por las Cortes de Castilla La Mancha y ya utilizada en el punto anterior. El supuesto consiste en que unos Diputados piden información sobre unas subvenciones realizadas por el Ejecutivo. La Mesa deniega su tramitación y aduce –motiva– que «su admisión podría llevar a una posible obstrucción de la labor de la Administración y en algunos supuestos afectaría a la intimidad de las personas». El TC coloca el derecho dentro de solicitar información así dentro del derecho fundamental del artículo 23.2 CE y, por tanto, declara admisible el principio de amparo. En segundo lugar juzga insuficiente la motivación de la Mesa. El TC indica que la pretendida obstrucción de la labor de la Administración: es un juicio de oportunidad que no puede llevar

a cabo la Mesa y, en segundo lugar, que la referencia al riesgo a la intimididad, sin concreción alguna, no puede impedir la tramitación. La lesión a la intimididad, dice el Tribunal, no se derivaba en modo alguno de la tramitación de la petición. En todo caso ello podría suceder más adelante, y la Administración tenerlo, entonces, en cuenta.

2.º) La STC 161/1989, de 3 de noviembre versa sobre un recurso de amparo contra un acto de la Mesa del Parlamento de Cataluña que había puesto unas determinadas condiciones a la solicitud de unos Diputados de que se les remitieran fotocopia de los extractos de las cuentas bancarias correspondientes a las 81 cuentas a que se refería un Informe de la Sindicatura de Cuentas. Para llegar al establecimiento de esas condiciones hay que tener en cuenta que, previamente, el Consejero, se había negado a remitir fotocopia de las cuentas pero había puesto a disposición de los Diputados dicha documentación en las dependencias de la Consejería. Estos se presentaron para su examen con tres asesores, negándose el Secretario General de la Consejería a permitir a los asesores el examen de las cuentas aduciendo que sólo los Diputados podían hacerlo al tratarse de un derecho personal. Ante los problemas de interpretación, el Consejero elevó consulta a la Mesa del Parlamento y ésta convino en que el derecho de información es un derecho personal del Parlamentario que éste debe ejercitar por sí, sin ayuda de asesores y sin exigencia de fotocopias.

El TC ante la cuestión planteada y partiendo de que estamos ante un derecho personal, va a indicar que para hacer efectivo este derecho del Diputado «en supuestos como el presente» (nótese la clara negativa del Tribunal a establecer una doctrina de carácter general) los Diputados pueden acompañarse de técnicos especialistas.

3.º) La STC 196/1990, de 29 de noviembre cambia radicalmente los planteamientos del tema situándolo en una línea sobre la que me había manifestado tempranamente (15) y que

---

(15) Cfr. por ejemplo, en EMBID IRUJO, *Los Parlamentos territoriales* (pu-

consiste, sin más, en encuadrar la respuesta del Gobierno a la petición de información dentro de su actividad política y no administrativa y, por tanto, no sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. En el supuesto un Parlamentario vasco había pedido una información al Gobierno vasco, habiendo juzgado insuficiente el parlamentario la respuesta. La oficialización del conflicto, con apelación al TC, va a acabar con una respuesta de éste que supone la inclusión de la actividad gubernamental dentro de los actos políticos, y por tanto infiscalizables, del Gobierno:

«La conclusión alcanzada, que conduce a la denegación del amparo que se nos pide, no significa, sin embargo, que actividades como la que acabamos de examinar, que se sitúan fuera del control contencioso-administrativo por ser ajenas al ámbito de aplicación del Decreto Administrativo, estén exentas de sujeción al Derecho y de todo control jurisdiccional. Tales 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. 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.»

La Sentencia creo que es un pequeño hito en la evolución del derecho parlamentario y hasta en la misma configuración de la relación entre poderes en nuestro país. Supone un freno saludable en la tendencia, que parecía inmisericorde, de juridificación de la política y puede cooperar, por tanto, a situar en

---

blicado en 1987), pág. 78 y sigs. y más extensamente en «Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa», RCG 13, 1988, pág. 54 y sigs. y en trabajos posteriores.

el plano que verdaderamente corresponde al debate político y a la intervención judicial.

No es, por otra parte, una sentencia que pueda reforzar posiciones negadoras del control parlamentario. Piénsese que es una Sentencia compatible con la jurisprudencia constitucional anteriormente citada: habrá un derecho de parlamentario (constitucionalmente protegido) a la tramitación de su solicitud de información por parte de la Mesa, pero lo que en modo alguno podrá realizarse es un planteamiento judicial de las deficiencias –para el parlamentario– que contenga la respuesta del Gobierno a la solicitud de información. Esas deficiencias, y su correspondiente crítica, tendrán ocasión de manifestarse (y esa manifestación también está constitucionalmente protegida) en el foro adecuado para ello: el Parlamento.

Esta forma de ver las cosas permite comprender, también la verdadera virtualidad de las solicitudes de información que se apoyan en el artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados y normas concordantes: se trata de actividades preparatorias del control parlamentario, presididas por el principio de la no publicidad (trámite escrito y no público) y cuyo objetivo es preparar la presentación de una iniciativa parlamentaria posterior: pregunta, interpelación, etc... Suponer que puede juridificarse la respuesta deficiente a una actuación preparatoria del control, debería lógicamente llevar a colocar en el salón de plenos de los Parlamentos un escaño reservado al poder judicial que juzgaría, in situ, cuándo las respuestas de los Gobiernos a las reales actividades de control parlamentario realizadas por los parlamentarios eran insuficientes. La misma esperpéntica mención de esta posibilidad creo que coopera al reforzamiento de la posición del TC.

Porque lo que, en realidad, hay que defender con todos los medios constitucionales posibles, es la mera posibilidad de debatir parlamentariamente sobre la actividad del Gobierno y, en el caso, sobre su negativa a responder o su respuesta insuficiente a una solicitud de información. Aquí sí que la esencia del derecho fundamental protegido por el artículo 23.2, la rea-

lidad misma de la existencia de un sistema de gobierno parlamentario.

En ese sentido, también, nada mejor para posibilitar un real ejercicio del derecho de información que el reforzamiento de las posibilidades parlamentarias de adquisición autónoma de información. Así me parece que un modelo a tener en cuenta es el que refleja la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, en su disposición adicional vigésimo séptima:

«Se crea, en el seno de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, una Oficina Presupuestaria destinada a asesorar técnicamente a los órganos de las Cámaras, y a informar a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados y Senadores sobre la ejecución durante cada ejercicio de los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social, y sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público.»

«La organización y el funcionamiento de la indicada Oficina se regularán por el Reglamento de la Cámara y por las normas de desarrollo dictadas conforme a lo dispuesto en el mismo.»

La mención normativa es tanto más estimable en cuanto que la mayor parte de las solicitudes de información de los parlamentarios van dirigidas a la ejecución del Presupuesto o a actividades económicas de los Gobiernos en general.

En función de todo lo anterior tengo, por fin, que indicar que me parece correcto lo que se dice en la STS de 15 de noviembre de 1988, Arz. 8699 relativa a Cantabria. Al portavoz de un Grupo Parlamentario (socialista según la información de la Sentencia) le parecía incompleta una respuesta del Gobierno a una petición de información. Se presenta un recurso contencioso-administrativo que en primera instancia obtiene respuesta favorable lo que no sucede ante el TS que rechaza con las siguientes palabras el recurso:

«En suma, un acto que se produce en el ámbito de las relaciones entre el Gobierno y la Asamblea legislativa ante la que responde políticamente de su gestión —en el caso de Cantabria como disponen los artículos 9.1.j) y 18 de su Estatuto de Autonomía— no es un acto materialmente administrativo, aunque tenga su origen en una petición de información dirigida a la Administración pública, ya que en definitiva se trata de un medio de control político, o preparatorio del mismo, de la acción del Gobierno, a quien en definitiva corresponde la dirección de la Administración. Se trata, más bien, de un acto político, o si se quiere, político-parlamentario, pero nunca administrativo y por ello no residenciable ante los Tribunales de este orden jurisdiccional por aplicación «a contrario» del artículo 1.º de su Ley reguladora.»

Y ello aunque exista el artículo 31 de la Ley de 26 de abril de 1984, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria que indica:

«El Consejo de Gobierno y sus miembros, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Reglamento de la Asamblea, deberán comparecer ante el Pleno de la Asamblea y sus comisiones en los casos y formas establecidas en el Reglamento de la misma; atender los ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones que la Asamblea formule y establezca de acuerdo con su propio Reglamento y proporcionar a la Asamblea la información y ayuda que precise del mismo o de sus miembros, así como de cualquier autoridad, funcionario de la Diputación Regional o responsable de organismos autónomos y empresas públicas que lo harán directamente o a través del Consejo correspondiente.»

Con las anteriores palabras del TS puede ponerse punto final a un trabajo en el que, sin pretensiones de exhaustividad, creo que se ha podido colaborar a una necesaria labor de reflexión, nunca acabable, sobre las peculiaridades del control parlamentario de la acción del Gobierno y, sobre todo, descubrir algunas líneas tendenciales que dentro de nuestro ordenamiento presiden la coherencia del sistema. Que referencias normativas y jurídicas hayan podido ser elemento auxiliar en este trabajo es dato que refrenda la posibilidad jurídica de

emprender esta labor dentro de un ciclo de conferencias como el aquí imaginado con acierto y, a la vez, elemento de saludable acicate en la búsqueda inacabable del perfeccionamiento de los mecanismos de funcionamiento del sistema de Gobierno parlamentario que hoy preside la vida política de todo el Estado, que es parte inescindible de la actividad política de todos los ciudadanos.