

EL DERECHO DE LOS PARLAMENTARIOS A VISITAR
LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN.
COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL 58/2023, DE 23 DE MAYO.
RECURSO DE AMPARO NÚM. 3908-2020. (BOE NÚM.
150, DE 24 DE JUNIO DE 2023)

THE RIGHT OF PARLIAMENTARIANS TO VISIT ADMINISTRATION
BUILDINGS. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT
JUDGMENT 58/2023, OF MAY 23. CONCERNING THE APPEAL FOR
LEGAL PROTECTION NUM. 3908-2020. (BOE NUM 150, OF JUNE
24, 2023)

Francisco JAVIER RUIZ BURSÓN
Letrado del Parlamento de Andalucía
Doctor en Derecho
<https://orcid.org/0000-0002-1597-3820>

RESUMEN

Dentro de las facultades de control del ejecutivo, algunos reglamentos parlamentarios han reconocido el derecho de los diputados a visitar las dependencias de la Administración para verificar el funcionamiento del servicio público. La presente sentencia resuelve el conflicto planteado entre esta facultad de los parlamentarios y el límite a la misma, consistente en que con ello no se perturbe el normal desenvolvimiento de las tareas administrativas, con especial atención al papel que desempeña la Mesa de la Cámara en dicho procedimiento.

Palabras clave: Derechos de los diputados, ius in officium, limitaciones de derechos fundamentales, test de proporcionalidad, función de control del ejecutivo, Mesa del Parlamento.

Artículos clave: Arts. 23 de la CE y 15 del RPIB.

Resoluciones relacionadas: Sentencias del Tribunal Constitucional; SSTC 161/1988, 181/1989, 203/2001, 32/2017, 124/2018, 38/2022, de

11 de marzo y SSTs de 25 de febrero de 2013, 1 y 15 de junio de 2015, 8 y 10 de febrero de 2022.

ABSTRACT

Within the powers of control of the executive, some parliamentary regulations have recognized the right of the deputies to visit the Administration offices to verify the operation of the public service. This judgment resolves the conflict raised between this power of parliamentarians and the limit to it, consisting in the fact of not disturb the normal development of administrative tasks, with special attention to the role played by the Bureau (Table) of the Chamber in said procedure.

Keywords: Rights of deputies, ius in officium, limits of fundamental rights, proportionality test, executive control function, Parliamentary Bureau (Table).

Key articles: Arts. 23 of the Spanish Constitution and 15 del RPIB.

Related decisions: Constitutional Court Judgements SSTC 161/1988, 181/1989, 203/2001, 32/2017, 124/2018, 38/2022, of March 11, and SSTs of February 25, 2013, June 1 and 15, 2015, February 8 and 10, 2022.

I. ANTECEDENTES

El grupo parlamentario Vox-Actúa Baleares solicitó a la Mesa de la Cámara autonómica, con fecha de 4 de septiembre de 2019, la visita a centros públicos de enseñanza sitios en la isla de Mallorca al amparo del artículo 15.5 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares –RPIB, en adelante–. Tras comunicar este órgano parlamentario dicha pretensión a la Consejería de Educación, Universidad e Investigación, la Administración autonómica interesó que se pusiera en su conocimiento el motivo de la visita, número de personas que integraban el grupo, así como las dependencias que se verían afectadas, todo ello con el propósito de garantizar el normal funcionamiento del servicio. El grupo solicitante se limitó a contestar que el motivo de la visita radicaba en el mencionado precepto reglamentario, que el número de visitantes no excedería de tres, las zonas que se pretendía examinar y su intención de no entorpecer el desarrollo de las clases.

Tras repetidas comunicaciones entre el grupo y la Administración educativa a través de la Mesa del Parlamento, en idéntico sentido, la Consejería contestó de forma definitiva que sólo cabía la posibilidad de realizar dicha visita fuera del horario lectivo de los centros, con el propósito de no interferir en su normal funcionamiento. A ello se opuso el grupo Vox alegando que, en ese caso, no podría comprobarse el desarrollo ordinario de la actividad educativa y, por tanto, se coartaría la función parlamentaria de control del ejecutivo.

La Mesa del parlamento, el 29 de enero de 2020, comunicó al grupo parlamentario que la Consejería titular del servicio era la competente para fijar el tiempo y la forma de las visitas, conforme al art. 15.5 del Reglamento. Vox-Actúa Baleares presentó una solicitud de reconsideración el 6 de febrero de 2020, interesando que, en virtud del citado precepto, las visitas se realizaran dentro del horario lectivo puesto que con ellas no se interferiría el funcionamiento del servicio público. Finalmente, la Mesa, por Acuerdo de 19 de febrero de 2020, determinó que, propiamente, no se trataba de una solicitud de reconsideración sino de una queja dirigida a este órgano, y que, de acuerdo con la interpretación que se reiteradamente se había realizado del invocado artículo, correspondía a la Administración educativa fijar el tiempo y la forma de las visitas para asegurar la adecuada prestación del servicio, con apoyo en el tenor literal del propio Reglamento.

El grupo parlamentario afectado interpuso recurso de amparo contra la desestimación de su solicitud el 7 de agosto de 2020, admitido a trámite por providencia de 15 de marzo de 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional recabó para sí el conocimiento del recurso el 28 de octubre de 2021, designando ponente en primer lugar al magistrado Sr. Arnaldo Alcubilla y, tras la declinación del mismo, a la magistrada Sra. Segoviano Astaburuaga.

II. COMENTARIO

a) Legitimación, objeto del recurso y vía de amparo

Una primera cuestión que se plantea –no abordada en la presente resolución– es la concerniente a la legitimación para el ejercicio del derecho de visita. De acuerdo con la literalidad del artículo 15.5 del RPIB, se trata de un derecho individual del diputado sin que conste mención alguna respecto a los grupos de la Cámara. De hecho, su regulación se incardina en el Capítulo III del Título II, bajo el epígrafe «De los derechos de los diputados y las diputadas», y no en el Título III, dedicado a los grupos parlamentarios. Sin embargo, en el presente caso, la petición de visita, la solicitud de reconsideración y el recurso de amparo se interpone por el grupo Vox. En este sentido, nos encontraríamos ante una «apropiación» de este derecho por parte los grupos, lo cual estaría en consonancia con la conocida doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la representación institucional que ostentan en relación con sus miembros y, en consecuencia, su legitimación para interponer el recurso de amparo como valedores de los intereses de los diputados¹. Al hilo de lo expuesto, dos detalles cobran especial relevancia: en primer término, que la representación se asume no sólo para interponer recurso de amparo sino también en cuanto al propio ejercicio del derecho y, en segundo lugar, el hecho de que estos extremos se admitan como cuestión pacífica e incontrovertida por las partes

¹ Dicha doctrina comenzó a configurarse con la Sentencia 81/1991, FJ 1, y ha tenido sus últimas manifestaciones en varias resoluciones, entre las que podemos citar las sentencias 24/2020, FJ 3; 69/2021, FJ 2, letra b); y 35/2022, FJ 2, letra a).

en conflicto sin que siquiera el Tribunal, de oficio, haya planteado ninguna cuestión al respecto².

En cuanto al objeto del recurso, el mismo se encuentra íntimamente ligado a la vía impugnatoria elegida (Fundamento Jurídico 1). En efecto, la vulneración constitucional se alega, no por razón de la negativa de la Administración balear para que se realice la visita en horario lectivo, sino respecto a la resolución de la Mesa del Parlamento que deniega el correspondiente amparo al grupo solicitante. Ello determina que nos encontremos ante la vía del artículo 42 de la Ley Orgánica 3/1979, de 1 de octubre, del Tribunal Constitucional –LOTC, en adelante–, que tiene por objeto aquellos actos del legislativo, carentes de fuerza de ley, que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo. Y es que, si la impugnación hubiera recaído directamente sobre la decisión adoptada por la Consejería, tras haber hecho uso de la vía administrativa, se debería acudir a los tribunales de justicia del orden contencioso-administrativo³, y, por último, sustanciar el pertinente recurso de amparo a través del artículo 43 de la LOTC, lo cual determina evidentes diferencias tanto en los plazos para la presentación del recurso como en el *iter* procedimental⁴.

² Sin embargo, Sieira Mucientes, S. (2012, p. 70), mantiene que los grupos parlamentarios, en relación con el derecho a la solicitud de información previsto en el art. 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados, carecen de legitimación.

³ Por la vía del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, con lo que no sería necesario el previo agotamiento de la vía administrativa, sino que bastaría con la inmediata interposición del recurso contencioso-administrativo en el plazo de diez días tras la notificación de la denegación de la visita o desde el transcurso del plazo fijado para dictar la resolución (art. 115.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

⁴ En un principio, el Tribunal Constitucional (sentencias 45/1990, 196/1990 y 220/1991) sostuvo que las relaciones entre el legislativo y el gobierno, en el contexto de la solicitud de información y documentos de un parlamentario no atendida por el ejecutivo, eran de naturaleza política, totalmente ajenas al Derecho administrativo y, en consecuencia, no cabía la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional para su fiscalización. Posteriormente la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha rectificado dicha posición, manteniendo que es posible el control del cumplimiento de dicho deber ante la jurisdicción contencioso-administrativa en tanto que no estamos ante una cuestión política, sino de mera legalidad ordinaria, puesto que la actividad del Gobierno en este punto se encuentra regulada mediante «conceptos jurídicamente asequibles» y no al albur de criterios estrictamente políticos (sentencias de 25 de febrero de 2013, 1 y 15 de junio de 2015, 8 y 10 de febrero de 2022). Una visión crítica de este giro jurisprudencial, ya consolidado, puede consultarse en Santaolalla

b) Autonomía parlamentaria: manifestaciones y límites

Las referencias a la autonomía parlamentaria en la sentencia, recogidas en su Fundamento Jurídico Tercero, se sintetizan en las siguientes ideas básicas.

- La autonomía del parlamento balear no se fundamenta en un precepto autonómico sino de forma directa sobre el artículo 72.1 de la Constitución española, de forma análoga a lo que viene sucediendo en la más reciente doctrina constitucional⁵.
- Dentro del principio de autonomía parlamentaria deben distinguirse, como una de las manifestaciones del mismo, la autonomía normativa de la Cámara, entendida como la posibilidad de dotarse de sus propias reglas internas, dentro de la cual se comprende la facultad de interpretarlas con un amplio margen de apreciación para los órganos parlamentarios⁶.
- Sin embargo, esta potestad hermenéutica tiene dos límites: el primero de ellos lo constituye el respeto a las propias normas reglamentarias, cuyo contenido no puede ser burlado so capa de la labor interpretativa, y, en segundo lugar, el respeto al derecho fundamental de representación política, consagrado en el artículo 23 de la Constitución española, lo que exige una «*exégesis restrictiva*» de las limitaciones a los derechos y facultades que integran el estatuto de los diputados. Volveremos sobre este último punto más adelante.

López, F. (2013), pp. 89-133, y, en contra de esta última opinión doctrinal, *vid.* Lucas Murillo de la Cueva, P. (2016), pp. 180-195.

⁵ Sentencias del Tribunal Constitucional 65/2022, de 31 de mayo, FJ 5, respecto a la indelegabilidad del derecho a voto de los parlamentarios; 97/2022, de 12 de julio, en su Fundamento Jurídico 5, letra B), letra a, en relación con la autonomía del Parlamento de Cataluña y de su órgano rector. En otros casos, hay una mezcla de preceptos constitucionales y estatutarios, aunque con cierta prevalencia de los primeros (Sentencia 38/2022, de 11 de marzo, Fundamento Jurídico 3). Sobre dicha cuestión, *vid.* Ruiz Bursón, F. J. (2023), pp. 7-8.

⁶ Sentencias del Tribunal Constitucional 115/2019, de 16 de octubre, FJ 4; 96/2022; de 12 de julio, FJ 5; y 65/2023, de 6 de junio, FJ 3, letra a).

c) Ius in officium y derecho de visita

Una de las principales innovaciones de la presente resolución, que asimismo justifica la trascendencia constitucional del recurso (Fundamento Jurídico 2), es la determinación de la naturaleza jurídica del derecho de acceso a las dependencias de la Administración por los parlamentarios.

Al respecto, se pone de manifiesto que todas las partes aceptan que tal facultad se encuentra inmersa dentro del núcleo esencial de la función representativa de los diputados (Fundamento Jurídico 3 y voto particular del magistrado Sr. Arnaldo Alcubilla, al que se adhirieron los magistrados Sres. Enríquez Sancho, Espejel Jorquera y Tolosa Tribiño).

Asimismo, el Tribunal entiende que este derecho, siempre que esté reconocido por el reglamento de la asamblea legislativa, se integra dentro de las potestades de control del gobierno atribuidas al legislativo⁷, de forma análoga al derecho a solicitar y obtener información del ejecutivo⁸. Y es que, a diferencia de este último derecho, el de visitar las dependencias administrativas como facultad autónoma e independiente está expresamente regulado en muy pocos reglamentos. Al respecto, Sanz Pérez, A. L. (2023, p. 260) enumera los artículos 7.5 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 31.3 del Reglamento de las Cortes de Aragón y 12.10 del Reglamento del Parlamento de las Islas Canarias.

En consecuencia, la vulneración de este derecho implica una lesión del artículo 23.2 de nuestra Carta Magna, en relación con el

⁷ Los instrumentos de control al Gobierno que no implican confianza parlamentaria pueden utilizarse para una pluralidad de fines: obtención de información como propósito último que se agota en sí mismo, o bien desarrollar, con dicha información, una valoración de la actividad política del ejecutivo para exigir responsabilidades políticas mediante otros mecanismos de control (Sentencias del Tribunal Constitucional 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; y 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 7, letra c). En el voto particular se habla de función «poliédrica» de estos mecanismos, incluyendo en dicha categoría las solicitudes de documentación e información, las visitas, las preguntas o las comparencias.

⁸ El voto particular considera que esta facultad constituye «un derecho directamente conectado con el derecho a la información». Desde otra perspectiva, Santaolalla López, F. (2013), pp. 112-115, critica las solicitudes de información de los diputados como un «procedimiento extravagante» que no tiene parangón en el derecho comparado, innecesario por su extraordinaria semejanza a las preguntas escritas, carente de base constitucional y de carácter no democrático.

apartado primero del mismo, al integrarse dentro del *ius in officium* de los diputados. Ello, unido a la inexistencia de una jurisprudencia precedente relativa al ejercicio de esta concreta facultad, justifica la relevancia constitucional, así como la intervención fiscalizadora del Tribunal Constitucional respecto de la decisión parlamentaria recurrida.

d) Aplicación al caso concreto de la jurisprudencia constitucional

La sentencia parte de la idea de que las resoluciones parlamentarias impugnadas han interpretado correctamente las normas parlamentarias y han cumplido formal –motivación expresa– y materialmente –motivación adecuada y suficiente– los parámetros constitucionales relativos a limitaciones al derecho de representación política.

Para ello, el Tribunal expone los siguientes argumentos:

- La resolución de la Mesa no contradice el artículo 15.5 del RPIB.
- La misma no resulta limitativa del derecho de los recurrentes, en tanto que sólo afecta a aspectos formales de su ejecución, tales como las condiciones de tiempo, horario y lugar de las visitas.
- Se cumple el requisito de proporcionalidad, en tanto que mantiene un equilibrio entre el derecho de los diputados y el normal funcionamiento del servicio público.
- Tampoco quedan desprotegidos los parlamentarios, en tanto que cualquier decisión que se adopte por la Administración educativa debe estar basada en razones fundamentadas y, por tanto, ser susceptible de control externo⁹.

Asimismo, la sentencia añade la referencia a una práctica parlamentaria que, a juicio del Tribunal, no ha sido controvertida en el litigio por gozar de una aquiescencia general, consistente en que

⁹ Con independencia del carácter puramente formal de la motivación que se exige respecto a las decisiones del ejecutivo balear, y al hecho de que el argumento en cuestión no aborda directamente la cuestión controvertida sino futuras decisiones, olvida la ponente que, según el art. 15.5 del RPIB, la exigencia de dejar constancia de las «razones fundamentadas» se refiere, no a las restricciones relativas al normal funcionamiento del servicio, sino exclusivamente a la denegación de la visita a determinadas dependencias administrativas.

la Mesa se limita a desarrollar una labor de intermediación entre los diputados y la Administración, correspondiendo a esta última, de forma unilateral, la fijación del día, hora, tiempo y forma en que debe desarrollarse la visita.

Finalmente, se justifica la decisión de la Mesa del Parlamento balear, la cual apoya la negativa de que se llevara a cabo la visita a los centros educativos durante el horario lectivo, en que los diputados del grupo recurrente no expresaron el motivo concreto de su visita –control del mínimo horario fijado por el Tribunal Supremo para la impartición de clases en lengua castellana– hasta la presentación de la demanda de amparo¹⁰. Ello, a juicio de la mayoría de los magistrados, determina que la Consejería no pudiera valorar la incidencia de la visita en el funcionamiento del servicio y, por tanto, justificara excluir la posibilidad de su realización en horario lectivo, aunque, como se afirma en la propia sentencia, «Ciertamente, el art. 15.5 del RPIB no exige expresamente que el ejercicio de este derecho de visita quede vinculado a una manifestación de la finalidad pretendida desarrollar» (Fundamento Jurídico 4, letra B).

e) *Crítica a la sentencia*

La reflexión sobre la resolución que estamos comentando gira en torno a dos ideas clave: los límites del derecho de visita de los diputados y el papel de la Mesa del Parlamento en su ejercicio.

Respecto al primer punto, no podemos olvidar que el derecho de visita forma parte del núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, incardinado dentro del artículo 23 de nuestra Carta Magna. Siendo así, no cabe duda de que nos encontramos ante un derecho fundamental.

Estos derechos, como reiteradamente se ha señalado por la doctrina constitucional, no son absolutos, pero las limitaciones para su ejercicio deben superar lo que se ha denominado el «test de proporcionalidad». El mismo exige tres condiciones para que resulten admisibles tales restricciones: adecuación o idoneidad, necesidad y

¹⁰ Este argumento está copiado, casi literalmente, del escrito de alegaciones presentado por el Ministerio Fiscal (Antecedente 6 *in fine*).

proporcionalidad propiamente dicha¹¹. Se echa de menos la aplicación de dicho parámetro en la resolución comentada, y ello no resulta extraño porque, de haberlo hecho, el Tribunal se hubiera visto obligado a admitir que la limitación impuesta al Grupo recurrente –y avalada por la Mesa del Parlamento– resultaba contraria a su propia doctrina.

En efecto, la medida adoptada por la Consejería, decidiendo restringir el derecho de visita, incumple como mínimo dos requisitos del mencionado test. Primeramente, no se acredita la necesidad, en tanto que serían posibles otras medidas menos incisivas en el derecho fundamental y de eficacia pareja, tales como restringir el número de visitantes, exigir su acompañamiento por otras autoridades y la observancia de un comportamiento que no perjudicara el desarrollo de las clases, elementos todos ellos que se incluyeron en los escritos de la Administración educativa de 17 de enero de 2019 y 13 de enero de 2020 (Antecedente 2, letras d y e), y a los que no formuló oposición expresa el grupo parlamentario, aunque sí a la condición añadida de que no tuviera lugar durante el horario lectivo. Y es precisamente este último punto el que constituye un claro incumplimiento de la exigencia de proporcionalidad, en tanto supone un sacrificio total del derecho de los diputados que no está contrapesado por un superior beneficio del interés general. No podemos obviar que la finalidad primordial de este derecho de visita es comprobar el funcionamiento de un servicio público en el ejercicio de la labor de control que corresponde a los parlamentarios. Impedirles estar presentes durante las clases significa, simplemente, privarles de llevar a cabo la función que les es propia, sin ofrecer a cambio ninguna alternativa.

A lo expuesto hay que añadir otras tres razones que determinan la inconstitucionalidad de las restricciones impuestas a los recurrentes en amparo. La primera de ellas es que el Tribunal exige una motivación concreta y expresa para llevar a efecto un derecho fundamental, cuando lo que realmente debe fundamentarse no es el ejercicio de tales derechos sino sus limitaciones. La postura acogida en la sentencia implica –sin ninguna causa que lo motive– una muy

¹¹ Por todas, sentencias del Tribunal Constitucional 8/2015, de 22 de enero, FJ 4; 49/2018, de 10 de mayo, FJ 7 d); 64/2019, de 9 de mayo, FJ 5, 99/2019, de 18 de julio, FFJJ 6, 8 y 9; 148/2021, de 14 de julio, FJ 3; 84/2023, de 5 de julio, FJ 4, letra B); y 88/2023, de 18 de julio; FJ 5, letra B).

peligrosa inversión en la carga argumental respecto a la jurisprudencia precedente sobre limitaciones de los derechos fundamentales. En segundo lugar, como en el propio texto de la resolución se señala, no se exige por el Reglamento parlamentario que se concrete la finalidad de la visita, con lo que la Administración y la Mesa dan por bueno, como requisito *sine qua non* para que los diputados puedan desarrollar de forma integral su *ius in officium*, el cumplimiento de un presupuesto no previsto en la norma aplicable. Finalmente, se acepta la simple alegación formal por parte de la Consejería de que la visita impediría el normal funcionamiento del servicio sin ninguna razón concreta que respalde dicha afirmación¹², salvo una hipotética falta de concreción del motivo de la visita que, como hemos dicho, no se reclama por ninguna disposición. Y decimos hipotética porque el grupo parlamentario, tanto en su escrito de 14 de enero de 2020, dirigido a la Mesa, como en la solicitud de reconsideración explicitó que la visita debía tener lugar en horario lectivo para poder apreciar el desarrollo del servicio público y su funcionamiento (Antecedente 2, letras e y f).

Asimismo, respecto a la invocación del presunto uso que autoriza a la Administración para fijar, de forma unilateral, el tiempo y lugar de la visita, ha de tenerse en cuenta que en ningún caso puede admitirse que los usos restrinjan el contenido de los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados, sino que deben ceñirse a regular el modo de ejercitarlos¹³. La interpretación que la Mesa hace de tal uso conlleva dejar los aspectos concretos de la visita en manos de la exclusiva decisión del ejecutivo, lo que implica una inadmisibles

¹² Contra la alegación de riesgos inciertos, genéricos o no acreditados para imposibilitar a los diputados el ejercicio de sus derechos, ya se pronunció el Tribunal Constitucional en su Sentencia 203/2001, de 15 de octubre, FJ 5: «Al respecto, ha de tenerse presente que en la STC 161/1988, FJ 9, frente a una justificación similar, hemos declarado que alegar la posibilidad de que con tal información quedase afectada la intimidad de las personas es en todo punto inadecuado para impedir el ejercicio del derecho constitucional del actor, ya que el mero riesgo, anunciado sin concreción alguna por la Mesa, no puede fundamentar la inadmisión...».

¹³ Sentencias del Tribunal Constitucional 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3; 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 4; 57/2011, de 25 de mayo, FJ 7; 76/2017, de 19 de junio, FJ 5; 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 8; 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 2 B); y 38/2022, de 11 de marzo, FJ 5.

restricción al *ius in officium* de los recurrentes¹⁴. Además, tampoco la dicción literal del art. 15.5 del RPIB determina indefectiblemente la atribución de dicha facultad a la Administración, como pretende hacernos creer la ponente basándose en un presunto argumento lógico, ya que, ateniéndonos a la construcción sintáctica del precepto, parece desprenderse –si bien es cierto que no con absoluta claridad– que la fijación de los términos en que debe desarrollarse la visita se realizará a iniciativa de la propia Mesa a través de su presidente –«... la Presidencia del Parlamento lo comunicará a la Consejería o a la entidad afectada, señalando el día y la hora de la visita»–. Finalmente, en ningún caso resulta admisible una práctica parlamentaria que entre en contradicción con la norma escrita¹⁵.

Estos déficits de argumentación en la sentencia analizada ponen de manifiesto dos hechos: que la Administración educativa tenía, desde el primer momento, la intención de obstaculizar –hasta llegar a impedirlo– que la visita se desarrollara en horario lectivo y, por otro lado, que la Mesa del Parlamento daba por buena dicha solución¹⁶.

Y es aquí donde entra en juego la segunda cuestión básica: la posición institucional que corresponde a la Mesa en el ejercicio de este derecho. Desde luego, como expone el voto particular, no se trata de una simple mediación entre la Administración y los parlamentarios, a modo de un mero servicio de correo que se limita a dar traslados de noticias entre los diputados y el ejecutivo. Antes al contrario, la Mesa, como órgano rector del Parlamento, tiene entre sus funciones las de velar y garantizar los derechos de los legítimos representantes

¹⁴ Así lo entiende también el Ministerio Fiscal en sus alegaciones: «...el Ministerio Fiscal alega que el considerar que solo el órgano ejecutivo titular del servicio tiene competencias para fijar las condiciones de la visita...es vaciar de todo contenido el cauce de intervención del órgano de representación de la Cámara al que acuden los diputados» (Antecedente 6, *ab initio*).

¹⁵ Por todas, sentencias del Tribunal Constitucional 32/2017, de 27 de febrero, FJ 6; y 38/2022, de 11 de marzo, FJ 5.

¹⁶ La sentencia comentada, no hace referencia alguna al incumplimiento por el ejecutivo de la obligación legal –determinante respecto a la postura que el órgano rector de la Cámara debiera haber adoptado en el presente supuesto– contenida en el artículo 23.2 *in fine* de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Islas Baleares: «El Gobierno facilitará a los diputados del Parlamento de las Illes Balears el control de la acción política». Como hemos expuesto, la actuación de la Consejería de Educación, Universidad e Investigación siempre fue obstruccionista y nunca de cooperación respecto a la función fiscalizadora de los diputados recurrentes.

de la ciudadanía y, por tanto, no puede permanecer impasible como un actor neutral o, lo que es aún peor, convalidar indebidas restricciones a las facultades de los parlamentarios¹⁷. En este sentido, el papel de la Mesa debe ser proactivo en cuanto a la tutela de los diputados y no meramente sancionador de las decisiones predeterminadas por el Gobierno. Conviene, a los presentes efectos, reseñar la conocida jurisprudencia constitucional que confiere a la Mesa el carácter de órgano que desempeña en este ámbito funciones regladas, de carácter técnico-jurídico, sin que deba regirse por criterios de oportunidad política¹⁸.

En definitiva, la sentencia incurre en la palmaria y evidente contradicción de reconocer de forma genérica el derecho de visita de los diputados como parte integrante del núcleo esencial de su función representativa, quedando por tanto obligado el Tribunal a una «exégesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante y motivar las razones de su aplicación» (Fundamento Jurídico 3), mientras que, en la aplicación práctica de dicha doctrina al supuesto que nos ocupa, admite que una mera invocación formal de los límites por la Administración, sin motivación alguna que lo justifique, deje vacía de contenido dicha facultad. Y es que el derecho de visita sólo tiene sentido como labor fiscalizadora del funcionamiento de unos servicios públicos, dándose la paradoja de que su desenvolvimiento ordinario durante el horario lectivo no va a poder ser examinado por decisión unilateral de la Consejería (Fundamento Jurídico 4)¹⁹. De este

¹⁷ La función de garantizar los derechos de los diputados se encuentra ínsita en el artículo 35.1, adpos. 4º y 5º, del RPIB, en tanto que sus labores de calificación y tramitación de los escritos y documentación parlamentaria deben realizarse de acuerdo con las normas reglamentarias, y dentro de ellas se encuentran regulados los derechos individuales de los parlamentarios.

¹⁸ Por todas, sentencias del Tribunal Constitucional 40/2003, 27 de febrero, FJ 2; 32/2017, de 27 de febrero, FJ 4; 47/2018, de 26 de abril, FJ 4; 68/2020, de 29 de junio, FJ 2; y 53/2021, de 15 de enero, FJ 5.

¹⁹ Voto particular del Magistrado Sr. Arnaldo Alcubilla, al que se adhirieron los magistrados Sres. Enríquez Sancho, Espejel Jorquera y Tolosa Tribiño: «...la fundamentación de los acuerdos de la mesa del Parlamento de las Illes Balears impugnados en amparo desconoce el fin institucional propio del derecho de visita reconocido por el art. 15.5 RPIB y conduce, en definitiva, a vaciar de contenido ese derecho que integra, como la propia sentencia reconoce, el núcleo del *ius in officium* de la función parlamentaria de los diputados balears».

modo, se da lugar al absurdo de dejar el mecanismo parlamentario de control en manos del ejecutivo controlado²⁰.

Como punto final, conviene tener en cuenta que el artículo que originó la presente controversia fue modificado por el Parlamento balear el 28 de marzo de 2023, estableciendo en su nueva redacción que la visita deberá efectuarse en el tiempo y la forma que garantice tanto el derecho de los diputados como el normal funcionamiento del servicio. Asimismo, regula de forma explícita la posibilidad de queja del parlamentario ante la Mesa para que ésta adopte las medidas necesarias para garantizar su derecho. Como expone con singular acierto el voto particular, es una auténtica lástima que la sentencia no haya recogido el espíritu de la nueva legislación teniendo en cuenta «... la realidad social del tiempo en que [las normas] deben ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas» (art. 3.1 del Código civil).

III. CONCLUSIONES

1.^a La autonomía normativa de los parlamentos no sólo incluye la facultad de dictar las normas que regulan su actividad, sino también la de conceder a sus órganos un amplio margen de interpretación de las mismas con dos límites: el *ius in officium* de los diputados y la literalidad de los preceptos reglamentarios.

2.^a El derecho de visita de los parlamentarios, como facultad independiente de la solicitud de documentos e información, constituye uno de los elementos de control del ejecutivo que tienen los parlamentarios, formando parte de núcleo esencial del *ius in officium* siempre que haya sido recogido como tal en el reglamento parlamentario.

3.^a El mencionado derecho, según el Reglamento balear, está condicionado en su ejercicio al normal funcionamiento del servicio público. A juicio del Tribunal Constitucional, basta con la mera alegación formal de dicha limitación por la Administración autonómica

²⁰ En relación con el derecho de los parlamentarios a solicitar información, afirma la Sentencia 166/2022, de 10 de febrero, (rec. 49/2021), de Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, FJ 4: «...debe subrayarse que, contrariamente a lo que se desprende del razonamiento del Abogado del Estado, no corresponde al controlado decidir cómo debe el controlador ejercer su función...».

para restringir el tiempo y forma de la visita si el grupo interesado no ha concretado previamente los motivos de la misma.

4.^a- La doctrina resultante de la sentencia crea una fuerte incertidumbre en relación con los derechos fundamentales de los parlamentarios, en tanto que condiciona su ejercicio a la previa motivación aunque ello no se establezca de forma expresa en la normativa vigente.

5.^a- En el caso particular objeto de la presente sentencia, a nuestro juicio, *el ius in officium* de los recurrentes ha quedado institucionalmente desprotegido. Por un lado, la Mesa del Parlamento balear no veló por los derechos de sus diputados ni por el principio del respeto a las minorías de la Cámara. Del otro, el Tribunal Constitucional, fundándose en una interpretación formalista de la norma reglamentaria y obviando la aplicación del test de proporcionalidad, no otorgó el amparo ante una vulneración del art. 23 de la Constitución²¹.

BIBLIOGRAFÍA

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (2016). La garantía jurisdiccional del derecho de los parlamentarios a la documentación administrativa. En AA. VV. *La última jurisprudencia relativa al Parlamento*. Parlamento vasco.
- RUIZ BURSÓN, F. J. (2023). La autonomía parlamentaria y sus límites: consideraciones sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 38/2022, de 11 de marzo. *Revista General de Derecho Constitucional* (38), pp. 59-86.
- SANZ PÉREZ, A. L. (2023). *Fundamentos de Derecho parlamentario español*. Colex.
- SIEIRA MUCIENTES, S. (2012). Artículo 7. En R. RIPOLLÉS (coord.) *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 68-74). Congreso de los Diputados.

²¹ En un claro ejemplo de uso alternativo del Derecho, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 93/2023, de 12 de septiembre –redactada por la misma ponente–, menciona de forma expresa, como elementos esenciales de su jurisprudencia constitucional sobre el *ius in officium*, la interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de los derechos que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los parlamentarios y la obligación de la Mesa de velar por los derechos de los diputados (FJ 3, letra b), los cuales resultan decisivos para estimar el recurso interpuesto por los diputados andaluces. Sin embargo, tales principios no se tomaron en cuenta en la resolución de las decisiones parlamentarias objeto de la Sentencia 58/2023, y es que, de haberse observado la misma doctrina, probablemente el pronunciamiento hubiera sido favorable al amparo del grupo demandante.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2013). Información parlamentaria, derechos de diputados y control jurisdiccional. *Revista de las Cortes Generales* (89), pp. 89-133.