

EL DERECHO DE LOS DIPUTADOS A RECIBIR EL AMPARO DE LA PRESIDENCIA DEL CONGRESO POR DENEGACIÓN DE LA SOLICITUD DE DOCUMENTACIÓN INTEGRADA EN LOS EXPEDIENTES DE INDULTO A LOS CONDENADOS EN EL «JUICIO DEL PROCÉS». COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 165/2023, DE 21 DE NOVIEMBRE. RECURSO DE AMPARO NÚM. 7813-2021. (BOE NÚM. 304, DE 21 DE DICIEMBRE DE 2023)

THE RIGHT OF THE DEPUTIES TO RECEIVE THE PROTECTION OF THE PRESIDENCY OF THE CONGRESS DUE TO THE DENIAL OF THE REQUEST FOR DOCUMENTATION INTEGRATED IN THE FILES OF PARDONY OF THOSE CONVICTED IN THE “TRIAL OF THE PROCESS”. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 165/2023, OF NOVEMBER 21. APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM. 7813-2021. (BOE NUM. 304, OF DECEMBER 21, 2023)

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

RESUMEN

Varios diputados, tras denegarse por el Gobierno su solicitud de documentación sobre los expedientes de indulto en aras de la protección de los datos personales de los afectados, interpusieron el amparo de la Presidencia del Congreso. Esta última se limitó a dar traslado al Ejecutivo de las consideraciones hechas por los solicitantes. El Tribunal Constitucional avala la decisión del órgano rector de la Cámara, basándose en la dicción literal del artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados, al no contemplar otro tipo de actuaciones, y en el principio de autonomía parlamentaria.

Palabras clave: derecho a la información y documentación, protección de datos personales, petición de amparo, funciones de la Presidencia del Congreso, autonomía parlamentaria, derechos de la minoría.

Artículos clave: artículo 23 de la Constitución española, artículos 7 y 32.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno, artículo 10 de la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

Resoluciones relacionadas: SSTC 203/2001, de 15 de octubre, 57/2011, de 3 de mayo, 159/2019, de 12 de diciembre, 38/2022, de 11 de marzo, y 93/2023, de 12 de septiembre, Resolución del CTBG 774/2021, de 31 de marzo de 2022, Informes de la AEPD núms. 28 y 33 de 2013, y SSTs de 25 de febrero de 2013, 1 y 15 de junio de 2015, 8 y 10 de febrero de 2022.

ABSTRACT

Several congressional deputies, after their request for documentation on the pardon files was denied by the Government for the protection of the personal data of those affected, sought protection from the Presidency of Congress. The latter was limited to informing the Executive of the considerations made by the applicants. The Constitutional Court endorses the decision of the governing body of the Chamber, based on the literal diction of article 7 of the Regulations of the Congress of Deputies, which does not contemplate other types of actions, and on the principle of parliamentary autonomy.

Keywords: right to information and documentation, protection of personal data, request for protection, functions of the Presidency of Congress, parliamentary autonomy, minority rights.

Key articles: article 23 of the Spanish Constitution, articles 7 and 32.2 of the Regulations of the Congress of Deputies, article 15 of Law 19/2013, of December 9, on Transparency and Good Government, article 10 of Organic Law 7/2021, of May 26, on the protection of personal data and guarantee of digital rights.

Related decisions: SSTC 203/2001, of October 15, 57/2011, of May 3, 159/2019, of December 12, 38/2022, of March 11, and 93/2023, of September 12, CTBG Resolution 774/2021, of March 31, 2022, AEPD Reports numbers 28 and 33 of 2013, and SSTs of February 25, 2013, June 1 and 15, 2015, February 8 and 10, 2022.

I. ANTECEDENTES

Con fecha de 23 de junio de 2021, diputados del Grupo Parlamentario Popular solicitaron del Ministerio de Justicia y la Presidencia del Gobierno, al amparo del artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD, en adelante), la remisión de todos los documentos e informes que integran los expedientes de indulto correspondientes a los nueve presos condenados en el juicio del *procés* y beneficiados con la medida de gracia dictada por el Consejo de Ministros el día anterior.

El Gobierno contestó a dicha demanda el 2 de septiembre de 2021, mediante escrito denegatorio de la petición, puesto que «los mismos contienen circunstancias personales, familiares y sociales, así como datos de ilícitos penales que no se pueden divulgar sin contar con el consentimiento expreso del afectado (art. 15.1 segundo párrafo Ley 19/2013 y art. 10.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales), o bien transcurridos los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español».

El 10 de septiembre de 2021, los diputados firmantes de la solicitud dirigieron un escrito a la Presidencia del Congreso. En el mismo se interesaba su amparo para que instara al Ejecutivo a «responder completamente» la petición formulada.

La entonces presidenta contestó a dicho requerimiento el 13 de septiembre de 2021, afirmando que en el presente supuesto no se trataba de una falta de remisión de la documentación instada al Gobierno, sino de una disconformidad de los interesados con la respuesta que desde este poder del Estado se había dado por entenderla insuficiente o inadecuada. Por tanto, desde dicho órgano rector sólo correspondía realizar un examen liminar para comprobar que el Gobierno había contestado a la iniciativa. Abundando en ello, y dado que dicha contestación había tenido lugar en el sentido de que «aquél [el Ejecutivo] manifiesta las razones fundadas en Derecho que impiden facilitar la documentación solicitada», la Presidencia procedió a remitir al Gobierno copia del escrito presentado por los

diputados¹, recordando a estos últimos la posibilidad que tenían de solicitar al Ejecutivo una aclaración o de plantear nuevas iniciativas para obtener contestación a su reclamación.

Acto seguido, los diputados afectados presentaron demanda interesando el amparo del Tribunal Constitucional por vulneración de su derecho fundamental a la representación política como consecuencia de la respuesta dada por la Sra. presidenta a su solicitud. Entre otras razones, fundan sus alegaciones en la insuficiencia de motivación de la negativa del Gobierno a su solicitud de documentación, la no concurrencia de razones fundadas en Derecho para su denegación, la interpretación restrictiva en el ejercicio de las funciones representativas de los diputados y la ausencia de motivación adecuada y suficiente en la contestación de la Presidencia.

Tras la oportuna admisión a trámite del recurso y el emplazamiento de los interesados, se formularon alegaciones por la letrada de las Cortes Generales, solicitando la desestimación del recurso, así como por el Ministerio Fiscal, que mostró un criterio favorable al amparo.

Por último, cabe reseñar que se designó ponente al magistrado Sr. Enríquez Sancho², se avocó la resolución del litigio al Pleno y se aceptó la abstención formulada por el magistrado Sr. Campo Moreno.

II. COMENTARIO

1. Legitimación, objeto del recurso y trascendencia constitucional

Las solicitudes de información y documentación constituyen un derecho individual de los parlamentarios, de ahí que el recurso de amparo haya sido directamente interpuesto, del mismo modo que las solicitudes de reconsideración, por los mismos diputados que presentaron la iniciativa.

El objeto del litigio, como expresamente se reconoce en la sentencia, se concreta en la resolución de la Sra. presidenta del Congreso denegando el amparo interesado por los recurrentes, al

¹ Su contenido, redactado en términos muy similares a la contestación dirigida a los diputados, se reproduce en el antecedente 2, letra e), de la sentencia.

² Lo cual no fue impedimento para que suscribiera el voto particular disidente, como veremos más adelante.

considerar no atendida su solicitud de documentación por el Gobierno. Por tanto, la controversia no versará, de forma directa, sobre la contestación del Ejecutivo a la petición de los parlamentarios, sino que se ciñe a la respuesta dada por la titular de la Presidencia³. Y ello sin perjuicio de que, a juicio del propio tribunal, la argumentación expuesta por el Gobierno deba tenerse en cuenta en la medida en que la misma se integre en el acuerdo impugnado. Por tanto, nos encontramos ante un recurso de amparo que sigue la vía del artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, ya que su objeto recae sobre un acto sin fuerza de ley adoptado en el ámbito de las cámaras legislativas, y no la del artículo 43 del mismo cuerpo legal, que sería el pertinente en el supuesto de una impugnación directa de la decisión del Consejo de Ministros denegando la información, entendida esta última como un acto de la Administración pública fiscalizable por la jurisdicción contencioso-administrativa⁴.

Al hilo de lo anterior, la trascendencia constitucional, indiscutida por las partes, recae sobre una faceta del derecho fundamental carente de previo pronunciamiento: la eventual vulneración del *ius in officium* de los diputados (art. 23 de la Constitución española), ante la decisión de la Presidencia del Congreso de no amparar a los diputados en su reclamación de que el Ejecutivo responda de forma completa a su solicitud de documentación e información⁵.

³ Fundamento jurídico (FJ) 1, letra b).

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 impugnación. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo rectificó posteriormente dicha doctrina, 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).

⁵ Fundamento jurídico 2.

2. Doctrina constitucional sobre la autonomía parlamentaria y el derecho fundamental a la participación política

La sentencia, en el análisis de la doctrina aplicable al caso, se centra en dos elementos: el principio de autonomía parlamentaria y la jurisprudencia sobre el derecho a la solicitud de documentación e información.

En relación con el primero, se citan las sentencias 159/2019, de 12 de diciembre, dictada en relación con la figura de los diputados no adscritos en la Asamblea de Extremadura, y la 38/2022, de 11 de marzo, acerca de las particularidades del Grupo Mixto en el Parlamento Vasco.

De acuerdo con lo expuesto en ambas resoluciones, la autonomía parlamentaria sólo podrá ser objeto de control por el supremo intérprete de nuestra ley fundamental cuando el incumplimiento de los reglamentos de las asambleas legislativas por sus órganos de gobierno vulnere el núcleo esencial de las funciones representativas de sus miembros y dé lugar a una aplicación desigual de las normas internas. Ello implica el reconocimiento de un amplio margen de discrecionalidad a las cámaras.

En cuanto al ámbito del derecho de los parlamentarios a obtener información del Gobierno, con mención expresa de las sentencias 203/2001, de 15 de octubre, y 57/2011, de 3 de mayo, se afirma que el mismo incluye la facultad de solicitar dicha información y también la de obtenerla de manera efectiva y real, así como la posibilidad de que el mismo pueda ser vulnerado tanto por el Ejecutivo como por los propios órganos parlamentarios.

3. Aplicación de la doctrina al caso concreto

La sentencia objeto del presente artículo realiza, en primer lugar, una distinción entre las solicitudes de reconsideración y la petición de amparo ante los órganos del Legislativo.

Respecto de las primeras, se encuentran reguladas de forma expresa en los reglamentos parlamentarios y circunscritas a los supuestos tasados en dichas normas. Por el contrario, las solicitudes de amparo tienen su origen en la práctica de las cámaras con el propósito de favorecer el ejercicio de sus derechos por los miembros del Le-

gislativo, especialmente cuando afectan a otros órganos del Estado, localizándose su fundamento jurídico en la función de la Presidencia de «cumplir y hacer cumplir el reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión»⁶.

De lo anterior deduce el Tribunal que la ausencia de un marco reglamentario sobre las solicitudes de amparo reduce sus facultades de control. Y ello hasta el punto de que sólo resultaría admisible una lesión del artículo 23 de nuestra carta magna en el caso de que los órganos del Legislativo impidan y coarten el derecho fundamental de los diputados, o bien contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los parlamentarios.

Conforme a lo expuesto, la sentencia considera, reproduciendo los argumentos de la letrada de las Cortes Generales, que el acuerdo adoptado por la Presidencia del Congreso, al seguir los modelos generales que se aplican a los distintos supuestos de respuesta —o de falta de la misma— a las peticiones de los diputados, respeta el igual trato entre sus miembros. Asimismo, tampoco vulneraría las facultades de los recurrentes en tanto que una eventual lesión, en el presente caso y habida cuenta de la solicitud interesada, sólo sería achacable al Gobierno y no al órgano de la Cámara⁷.

A mayor abundamiento, el Alto Tribunal afirma que, teniendo en cuenta la literalidad del artículo 7 del RCD, no cabe exigir de la Presidencia una acción diferente de la llevada a cabo, puesto que, a diferencia de lo establecido en la normativa de otras asambleas legislativas —artículos 7, 8 y 219 del Reglamento del Parlamento de Cataluña— o en la práctica consolidada en las mismas —Parlamento Vasco—, no se ha atribuido a dicho órgano otras potestades más incisivas, las cuales, en todo caso, quedarían incardinadas dentro del margen de discrecionalidad propio de la autonomía parlamentaria.

A juicio de la resolución comentada, exigir otra actuación de la presidenta, más allá de la realizada, implicaría el ejercicio de fun-

⁶ Artículo 32.2 del RCD. Dicha potestad se reitera en la normativa reguladora de las restantes cámaras.

⁷ De forma harto significativa, la sentencia evita pronunciarse acerca de si el acuerdo impugnado contraría la naturaleza de la representación. Y es precisamente en este punto donde radica el núcleo del conflicto: si la Presidencia, con su decisión, deja o no vacío de contenido el derecho de los diputados a controlar al Ejecutivo.

ciones propias de los órganos jurisdiccionales y, por tanto, resultaría contraria a la lógica institucional y constitucional.

Sobre la base de estos argumentos, el Tribunal Constitucional desestima el recurso de amparo. A pesar de ello, se formula un interesante y exhaustivo voto particular disidente por los magistrados Sra. Espejel Jorquera y Sres. Arnaldo Alcubilla, Enríquez Sancho y Tolosa Tribiño.

4. *Crítica a la sentencia*

4.1. ¿El Gobierno tenía razones fundadas en Derecho para denegar la solicitud de los diputados?

Esta cuestión resulta decisiva para valorar la actuación de la Presidencia. En efecto, de darse una respuesta negativa, y por mucho que se defienda un control meramente liminar —expresión esta última, por cierto, no recogida en el texto reglamentario—, resulta ineludible su valoración por el órgano rector a los efectos de determinar si se ha cumplido o no el requerimiento efectuado. Sostener lo contrario implicaría, lisa y llanamente, aceptar cualquier «cortado y pegado» de un texto legal como excepción válida para eludir el cumplimiento de un deber constitucional por parte del Ejecutivo.

A nuestro juicio, la contestación a dicha pregunta ya se llevó a cabo en su día por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y por la Agencia Española de Protección de Datos.

La Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 774/2021, de 31 de marzo de 2022⁸, cuyo objeto no es otro que el acceso a los mismos expedientes de indulto incluidos en la iniciativa presentada por los recurrentes⁹, insta al ministerio competente a remitir dicha documentación al reclamante, afirmando en sus fundamentos jurídicos 4 y 5:

⁸ La misma postura adoptó el Consejo en sus resoluciones 676/2021, de 30 de marzo de 2022, 640, 666 y 634/2021, todas ellas de 31 de marzo de 2022, constando en la página web de dicho órgano su cumplimiento por el Ministerio de Justicia. El contenido de los pronunciamientos puede consultarse en https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones-AGE/AGE-2022/03.html

⁹ De hecho, las razones dadas por el Gobierno para la denegación de acceso son idénticas a las alegadas ante el Tribunal Constitucional en el presente recurso de amparo.

- No cabe la denegación por circunstancias personales, familiares y sociales, en tanto que las mismas se contienen en el apartado tercero del artículo 15 de la LTBG¹⁰ y, en consecuencia, exigen una previa ponderación por parte del órgano administrativo sin que se requiera el consentimiento expreso del afectado.
- Respecto al hecho de que se trate de ilícitos penales, tampoco es necesario dicho consentimiento en tanto que se exceptúa dicho requisito cuando la solicitud esté amparada por una norma con rango legal (arts. 10.1 de la LOPD¹¹ y 15.1 de la LTBG), como lo son los reglamentos parlamentarios según reiterada jurisprudencia¹². Asimismo, los datos concernientes a las infracciones y delitos penales de los afectados ya habían sido objeto de máxima publicidad a través de su difusión en los medios de comunicación, la publicación de los indultos en el Boletín Oficial del Estado (BOE) y la inserción en la página web del Tribunal Supremo de su informe sobre estas medidas de gracia.
- La denegación total del acceso se considera desproporcionada, ya que puede lograrse un justo equilibrio de todos los intereses en conflicto mediante la anonimización de la información o, en su caso, autorizando un acceso parcial al expediente.

Por su parte, la Agencia Española de Protección de Datos se pronunció en idéntico sentido en sus informes 28 y 33 de 2013¹³, entendiendo que la regulación del derecho de los parlamentarios en el artículo 7 del RCD constituye una norma habilitante suficiente, conforme a la normativa vigente en la materia, para el tratamiento de tales datos –incluidos los relativos a la salud de los afectados–,

¹⁰ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno.

¹¹ Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

¹² Sentencias del Tribunal Constitucional 118/1988, de 20 de junio, fundamento jurídico 3, 119/1990, de 21 de junio, fundamento jurídico 2, 226/2004, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 2, y 227/2004, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 2, entre otras.

¹³ <https://www.aepd.es/documento/2013-0028.pdf> y <https://www.aepd.es/documento/2013-0033.pdf>

con expresa advertencia de que los mismos sólo podrán ser utilizados para el desarrollo de la función de control al Ejecutivo que nuestra ley fundamental encomienda a los diputados¹⁴.

En consecuencia, el examen «liminar» por parte de la Presidencia debería haber concluido que las razones alegadas por el Gobierno para denegar la documentación interesada no estaban fundadas en Derecho. Y ello bien porque eran excesivamente genéricas, vagas y se habían realizado sin la ponderación exigida en la LTBG –circunstancias personales, familiares y sociales–; bien porque una norma de rango legal eximía del consentimiento expreso de los afectados para el acceso –datos de ilícitos penales–; bien porque se alegaban criterios de ponderación totalmente ajenos a dicho consentimiento –plazos de la Ley 16/1986, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español–; o bien porque, si fuera necesario, debería haberse procedido a una anonimización de los datos protegidos o a la autorización de un acceso parcial a la documentación según el principio de proporcionalidad.

Por tanto, la denegación de amparo por la Presidencia, sin una motivación adecuada y suficiente al no estar jurídicamente fundadas las razones dadas por el Gobierno para no acceder a la solicitud de los parlamentarios, limitó el ejercicio de la facultad de información integrada en el núcleo esencial de la función representativa de los diputados y, por tanto, vulneró el artículo 23 de la Constitución.

4.2. El papel de la Presidencia del Congreso en el caso de denegación de la solicitud de información y documentación

Otro de los temas que aborda el Alto Tribunal es la imposibilidad de que la Presidencia pudiera adoptar una decisión distinta a la de limitarse a remitir al Ejecutivo el escrito que se transcribe en

¹⁴ Este criterio también se defiende por la doctrina más autorizada, *vid.* Razquín Lizarraga (2018, p. 56) y Auzmendi del Solar (2019, pp. 259-261), considerando que la exención del consentimiento expreso del titular para tratar sus datos personales, cuando los parlamentarios solicitan documentación de acuerdo con las normas reglamentarias, está amparada por el artículo 6 del Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea, en sus letras c) –cumplimiento de una obligación legal– y e) –misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos–, sin perjuicio de la correspondiente anonimización si fuera necesaria.

los antecedentes, dada la parquedad de la regulación contenida en el artículo 7 del RCD.

Disentimos nuevamente de dicho razonamiento por varias razones.

La primera de ellas, de orden sistemático, se funda en la aplicación de otros preceptos que tutelaban una actuación más proactiva de la presidenta en defensa de los derechos de los diputados. El artículo 32.2 del RCD, expresamente citado en la sentencia, establece como obligación del titular de dicho órgano la de hacer cumplir el Reglamento, deber que no puede circunscribirse a una mera remisión documental sino que exige una intervención dirigida a requerir nuevamente la documentación interesada, máxime cuando las razones alegadas para denegarla son jurídicamente inconsistentes. A mayor abundamiento, el artículo 12 del RCD señala que el presidente del Congreso, una vez que conozca cualquier actuación gubernativa que pudiera obstaculizar el ejercicio del mandato del diputado, debe adoptar de inmediato cuantas medidas sean necesarias para salvaguardar sus derechos. Si bien es cierto que esta última norma se incardina en el título dedicado a las prerrogativas, no lo es menos que, por la amplitud de su dicción literal y la finalidad que persigue, bien puede extenderse a otras funciones propias de los miembros del Congreso como, por ejemplo, la de controlar al Gobierno mediante una solicitud de documentación.

En segundo lugar, carece de sentido otorgar la posibilidad de amparo ante la Presidencia, como instrumento para la defensa del derecho del miembro de la Cámara en sus relaciones con otros poderes, para después «descafeinarlo» de modo que se limite a una mera remisión de modelos predeterminados carentes de efecto práctico.

Por último, y a diferencia de lo que se sostiene por la mayoría de los magistrados, en ningún caso se trata de atribuir funciones jurisdiccionales al órgano rector unipersonal –cosa, por otra parte, jurídicamente imposible dada la existencia de separación de poderes en nuestra patria–, y mucho menos de asignarle los efectos propios de las resoluciones judiciales. El propósito del recurso es otro muy distinto: que la Presidencia, de acuerdo con la propia lógica de las instituciones, valore si se da el supuesto de excepción previsto en el artículo 7 y, en caso contrario, exija formalmente al Gobierno el cum-

plimiento de su deber constitucional. Como agudamente señalan los firmantes del voto particular, la tesis que defiende la sentencia limita la función de la Presidencia a convertirse en un pasivo «buzón de correos» respecto a las solicitudes de información y documentación¹⁵.

Asimismo, como ya aconteció con la anterior Sentencia 58/2023 sobre el derecho de visita de los diputados del Parlamento balear, la resolución comentada omite toda referencia a la doctrina constitucional sobre la interpretación restrictiva de las normas que impliquen limitaciones a los derechos fundamentales de los parlamentarios y tampoco realiza un adecuado juicio de ponderación entre los derechos en conflicto. Probablemente, de haberlo hecho, el sentido del fallo hubiera sido distinto.

4.3. Breve reflexión sobre el concepto de autonomía parlamentaria

No deja de resultar llamativo que, de forma cada vez más frecuente, las apelaciones a la autonomía parlamentaria en las sentencias del supremo intérprete de nuestra ley fundamental sean invocadas para respaldar los acuerdos adoptados por sus órganos rectores y, de este modo, autolimitar su capacidad de fiscalización en los recursos de amparo interpuestos por los miembros de las asambleas legislativas. Por contra, cuando lo que se pretende es salvaguardar los derechos individuales de los diputados, se prima por el Alto Tribunal el principio de respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, que «resucita» de forma espontánea en el argumentario constitucional¹⁶.

En el fondo consideramos que existe una cierta confusión en cuanto al concepto de autonomía del Legislativo y su aplicación práctica.

¹⁵ Apartado 2: «... las funciones de la Presidencia del Congreso no pueden reducirse a las de actuar como mero correo que recibe las peticiones de los diputados y la contestación del Ejecutivo, sino que ha de analizar la contestación del Gobierno y, en caso de negativa de este a proporcionar la información solicitada y de ausencia de razones fundadas que justifiquen esa negativa (como ha sucedido en el caso que nos ocupa), debe adoptar una posición activa en defensa de los derechos de los diputados que ejercitan su derecho de información».

¹⁶ Así sucede, entre otras, en las sentencias 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 5; 139/2018, de 17 de diciembre, FJ 5; 17/2019, de 11 de febrero, FJ 3; 53/2021, de 15 de marzo, FJ 5, y, más recientemente, 93/2023, de 12 de septiembre, FJ 3.

A nuestro humilde entender, este principio ha sufrido una importante mutación en el parlamentarismo moderno. Las cámaras, en el momento presente, no tienen ya tanto la necesidad de ostentar unas determinadas garantías de exclusión para evitar que otros poderes del Estado quiebren sus potestades –tal fue su origen histórico, frente a las pretensiones de los monarcas absolutos– como la de asegurar, dentro de un modelo de parlamentarismo racionalizado, que los diputados y grupos de la minoría puedan ejercer adecuadamente su control sobre el Ejecutivo e intervenir en la elaboración de las leyes.

Se trataría, por tanto, de analizar la lógica de los conflictos surgidos ante el Tribunal Constitucional no exclusivamente desde un punto de vista de *self-restraint* frente a las decisiones de los órganos rectores –lo que a la postre redundaría de forma inevitable en el triunfo de la mayoría parlamentaria, claramente proclive a proteger al Ejecutivo al que sustenta¹⁷–, sino primando la funcionalidad propia del Legislativo y, especialmente, la eficacia de su labor fiscalizadora del Gobierno. En este sentido, la autonomía parlamentaria no implicaría, sin más, la abstención del supremo intérprete constitucional para no interferir en el ámbito propio de las decisiones de la Cámara. Resultaría imprescindible, para evitar el abuso del binomio «mayoría parlamentaria-Gobierno», abrir el paso a una nueva interpretación teleológica de este principio, reorientada hacia la exigencia de un mayor control constitucional cuando sean los propios órganos de la cámara quienes impidan al Legislativo –especialmente a sus miembros integrados en la minoría u oposición– el ejercicio de las funciones que

¹⁷ Esta realidad ha sido certeramente descrita por García Martínez (2023, p. 162): «El obstáculo a considerar al respecto radica en los procedimientos de integración de estos órganos de gobierno, representantes institucionales de la Cámara pero vinculados con frecuencia a la mayoría, ya proceda esta de una sola fuerza política o de la coalición, formal o informal, de diferentes partidos. La naturaleza de los órganos de dirección es la de ser representantes, personal en el caso del presidente, colegiado en el de la Mesa, de toda la Cámara, y no solo de la mayoría que se haya podido formar en el órgano, de forma que, en pura teoría, su función y la sujeción al Reglamento debería eludir cualquier vestigio de imparcialidad en sus decisiones. Lamentablemente, la realidad no responde siempre a la teoría y no faltan ocasiones en las que las decisiones de estos órganos se instrumentalizan a favor de la mayoría, que no pocas veces responde a los intereses del ejecutivo, restringiendo, si no anulando, los derechos de las minorías al tiempo que ignora la función parlamentaria que le corresponde».

le son inherentes¹⁸. La lógica de un sistema de frenos y contrapesos avala esta tesis¹⁹.

Por tanto, el cambio de paradigma que defendemos impediría que la autonomía parlamentaria fuera utilizada como un comodín para salvaguardar cualquier decisión de los órganos rectores, a modo de una versión remozada de la tradicional –y presuntamente superada– doctrina de los *interna corporis acta*. Ello no conllevaría, evidentemente, la desaparición de dicho principio sino incorporar a su contenido, de forma estructural, coordinada y no selectiva, la tutela a los derechos individuales de los representantes políticos –quienes, no olvidemos, también forman parte de las asambleas legislativas– en todos aquellos litigios que pudieran suscitarse en esta sede²⁰.

¹⁸ Fernández-Miranda Campoamor, A., en el prólogo a Torres Muro (1987, p. 10), llegó a afirmar, acerca de la confusión entre Gobierno y mayoría parlamentaria dentro de las fórmulas del parlamentarismo racionalizado: «Por tanto, sin menoscabo de la condición política del Parlamento como órgano representativo de la comunidad dotado de legitimidad política directa, el Derecho Parlamentario ha de ser también una técnica de libertad contra el Parlamento».

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 70/2022, de 2 de junio, FJ 5: «El principio de separación de poderes se completa por la Constitución de 1978 con diversos mecanismos de frenos y contrapesos, así como mediante la distribución territorial del poder y la creación de nuevos órganos constitucionales, en particular el Tribunal Constitucional...».

²⁰ Voto particular de la magistrada Sra. Espejel Jorquera y los magistrados Sres. Arnaldo Alcubilla, Enríquez Sancho y Tolosa Tribiño a la Sentencia del Tribunal Constitucional 10/2024, de 18 de enero, apartado 1: «También, y así lo hemos afirmado en la STC 93/2023, de 12 de septiembre, FJ 3 b), [los órganos de gobierno] han de realizar una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público (STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 7, entre otras), y deben ejercer su función de velar por los derechos de los miembros de la Cámara (SSTC 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 5; 139/2018, de 17 de diciembre, FJ 5; 17/2019, de 11 de febrero, FJ 3; 53/2021, de 15 de marzo, FJ 5, y 93/2023, FJ 3), específicamente los de aquellos que están en la minoría, pues cabe recordar que el pluralismo político, como valor superior del ordenamiento jurídico, junto a los valores de libertad, igualdad y justicia (art. 1.1 CE), adquiere uno de sus más claros sentidos en la actividad parlamentaria, al permitir ejercer a las minorías una función de control en el seno mismo de la representación política (STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 3). Tanto uno como otro principio interpretativo han sido desoídos, marginados y obviados en la sentencia de la que discrepamos».

III. CONCLUSIONES

La doctrina recogida en la sentencia objeto del presente comentario implica, a nuestro entender, las siguientes consecuencias prácticas:

1. El derecho de los diputados individuales a solicitar información y documentación deviene vacío de contenido, en tanto que cualquier contestación formularia y genérica del Gobierno a su demanda resultaría suficiente para entenderla satisfecha. En consecuencia, los afectados quedan huérfanos del amparo de los órganos de la Cámara y de la tutela del Tribunal Constitucional.
2. El papel de la Presidencia del Congreso queda relegado al de un mero «buzón de correos» de las solicitudes presentadas, lo que implica la irrelevancia institucional del órgano con patente omisión de su deber de velar por los derechos de la Cámara y de sus integrantes.
3. Se amplía la esfera de inmunidad del Ejecutivo, ya que con una simple respuesta estereotipada se puede frustrar el propósito material de la petición de documentación y, consiguientemente, evitar que el Congreso ejerza las funciones de control que le encomienda el artículo 66.2 de nuestra Constitución.
4. De forma contradictoria con la literalidad del Reglamento del Congreso, la lógica institucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo²¹, los parlamentarios pueden obtener una garantía más eficaz de sus derechos al acudir a otros entes públicos –Consejo de Transparencia y Buen Gobierno,

²¹ Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2015 (rec. 956/2014), fundamento jurídico séptimo, y de 15 de junio de 2015 (rec. 2165/2014), FJ 8: «...el derecho de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos no sólo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible».

Agencia Española de Protección de Datos y tribunales de justicia– que requiriendo el amparo de los órganos rectores del Legislativo.

BIBLIOGRAFÍA

- AUZMENDI DEL SOLAR, M. (2019). Actividad parlamentaria y protección de datos: el derecho al olvido en nuestro ámbito. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, (32), pp. 247-73.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (2023). Las garantías de los derechos de los parlamentarios. El caso singular del ATC 177/2022. *Revista de las Cortes Generales*, (115), pp. 143-190.
- RAZQUÍN LIZARRAGA, M. M. (2018). Límites del derecho a la información de los diputados. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (113), pp. 37-69.
- TORRES MURO, I. (1987). *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*. Publicaciones del Congreso de los Diputados.