

# LA ACTIVIDAD ROGATORIA DEL PARLAMENTARIO COMO PARTE DEL DERECHO A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS

LUIS MÉNDEZ LÓPEZ (\*)

SUMARIO: 1. DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE PREGUNTAS E INTERPELACIONES.—2. EL RECURSO DE AMPARO PRESENTADO POR UN PARLAMENTARIO PARA PROTEGER SU DERECHO A PREGUNTAR E INTERPELAR.—3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 44/2010, DE 26 DE JULIO.—BIBLIOGRAFÍA.

---

(\*) Profesor colaborador asociado. Facultad de Derecho (ICADE), Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Técnico jurídico de CEIM, Confederación Empresarial de Madrid CEOE.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado recientemente sobre uno de los aspectos clásicos del Derecho parlamentario: la facultad del parlamentario individual de controlar al Gobierno.

Además, lo ha hecho poniéndolo en conexión con el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en política, recogido en el artículo 23 CE.

En efecto, la Sentencia 44/2010, de 26 de julio, Sala Primera, anula cinco acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas, así como los correspondientes rechazos a los recursos de reposición, relativos a la inadmisión a trámite de diversas preguntas parlamentarias y una proposición no de ley.

Antes de analizar exhaustivamente la Sentencia, de la que ha sido ponente el Magistrado y Catedrático de Derecho Constitucional D. Manuel Aragón Reyes, conviene realizar un recorrido sobre los fundamentos que se han venido aportando tradicionalmente en la doctrina y la jurisprudencia a la hora de considerar la presentación de preguntas parlamentarias como parte inherente del derecho fundamental a la participación política.

## 1. DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE PREGUNTAS E INTERPELACIONES

BIGLINO CAMPOS (1993:55) subraya acertadamente que «para que un órgano colegial de naturaleza representativa forme correctamente su voluntad —de manera que exprese la decisión de la mayoría pero

con la participación y el respeto a la minoría— es preciso reconocer a todos sus miembros un conjunto de facultades mediante las cuales puedan formar su opinión y divulgarla libremente, concretar su parecer en actuaciones que impulsen la actividad de la Cámara o expresarlo en la toma de decisiones en forma de voto».

Más concretamente, señalan MARTÍNEZ ELIPE y MORENO ARA (1998: 753), las «preguntas conservan cierta inmanencia de los “regímenes de Asamblea” frente al funcionamiento de los modernos Parlamentos organizados sobre la base de los Grupos parlamentarios. Constituyen, actualmente, una de las más claras manifestaciones del “derecho a hablar”, reconocido a todo ciudadano en las Asambleas de las antiguas democracias directas griegas».

La doctrina ha reflexionado profusamente en relación a la actividad rogatoria como mera atribución o bien incluso derecho fundamental del parlamentario.

Conviene precisar que para la consideración de derecho no obsta la naturaleza política de los instrumentos de control. COBREROS MENDAZONA (1991: 2131) apunta que «una cosa es que una actividad sea de índole política y otra muy distinta las garantías jurídicas establecidas para su ejercicio y, en último término, la eventual intervención jurisdiccional que preserve la actividad político-parlamentaria de que se trate».

En cuanto a las Cortes Generales, el artículo 170.1 del Reglamento del Senado y los artículos 180 y 185 del Reglamento del Congreso de los Diputados juegan a favor de considerar que pregunta e interpelación son facultades de los parlamentarios, pues señala: «Cualquier Senador tiene el derecho de interpelar al Gobierno», si bien las limitaciones que, respecto al contenido, se recogen en los reglamentos (se prohíbe la pregunta de exclusivo interés personal o la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica, arts. 186.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 162.2 del Reglamento del Senado y las interpelaciones deben versar sobre cuestiones de política general, art. 181.1 del Reglamento de la Cámara Baja), parecen indicar que nos encontramos más bien ante una facultad funcional de los parlamentarios individuales al servicio de las Cortes,

actuando éstas en cumplimiento del deber constitucional de controlar al ejecutivo (art. 66.2 CE)(1).

Así, el artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco establece que los diputados pueden formular preguntas e interpelaciones «en los términos que reglamentariamente se establezcan». De este último inciso deduce OSÉS ABANDO (1998: 49) que no es sostenible «argumentar que el derecho a la interpelación esté directamente integrado en el estatuto individual del parlamentario, tratándose de un derecho de configuración reglamentaria». De hecho, el Reglamento atribuye un papel decisivo en este instrumento a los grupos parlamentarios [art. 179.a) del Reglamento del Parlamento Vasco].

De la misma forma, en la Cámara Baja italiana se mantiene la tesis contraria ya que los actos inadmitidos por los órganos de gobierno se consideran inexistentes. Por ello el poder presidencial de decidir sobre la admisión de escritos se califica de incontrolable (Carta del Presidente de la Cámara de los Diputados de 11 de julio de 1981). Parece contrastar esta aseveración, sin embargo, con la previsión reglamentaria que faculta al diputado para solicitar al presidente que se consulte sobre la controversia al pleno, que decidirá sin debate y a mano alzada (art. 139 en relación con 89 Reglamento de la Cámara de los Diputados).

El Auto del TC 12/1986, de 15 de enero, resalta que «no toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras y, en concreto, de aquellas de sus normas que regulan las facultades de los parlamentarios en el curso del procedimiento constituyen otras tantas violaciones de derechos fundamentales» (FJ 1). Señala también que la facultad de presentar enmiendas individuales y no sólo a través del correspondiente grupo parlamentario no forma parte del contenido del derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes del artículo 23.1 CE (FJ 3). Con meridiana claridad, este Auto establece que «no es correcto incluir en el bloque de constitucionalidad relativo al artículo 23 las normas

---

(1) Cfr. Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO (1997: 141, n. 50 y p 174, n. 119) y L. MARTÍNEZ ELIPE, y J. A. MORENO ARA (1998: 753).

de aquellos Reglamentos sobre el ejercicio de las funciones de los miembros de las Cámaras legislativas».

El Tribunal acoge, por tanto, la doctrina de los *interna corporis*, lo cual impide que aquél pueda entrar a analizar el núcleo del asunto planteado. Desde esta perspectiva, se hace difícil afirmar que las facultades de los parlamentarios tengan naturaleza de derecho fundamental (2).

En los primeros años de funcionamiento del TC, éste exigía eficacia externa del daño producido a los derechos fundamentales, con lo que no entraba a enjuiciar las decisiones internas de las cámaras (doctrina de los *interna corporis acta*) en un intento de reforzar la independencia de éstas.

El Auto del TC 183/1984, de 21 de marzo (FJ 2) señalaba que «un acto interno de la Cámara (...) [n]o es (...) una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas susceptibles de ser objeto de control de inconstitucionalidad».

Esta jurisprudencia constitucional recibió duras y acertadas críticas doctrinales. No tanto por la configuración como derecho fundamental de la actividad rogatoria, como porque no debería distinguirse la protección de un derecho fundamental según sea su titular un parlamentario o no.

Así, TORRES MURO (1984: 163) resaltaba que la actividad de los parlamentos actuales «sólo puede comprenderse como un duelo de mayorías-minorías, y es aquí donde el Tribunal Constitucional debe

---

(2) Cfr. P. BIGLINO CAMPOS (1993: 58 y 59).

garantizar que aquéllas respeten las normas establecidas — Constitución y reglamentos — y no lesionen los derechos fundamentales de éstas, porque también dentro de las Cámaras, los mismos pueden ser violados por la acción — por poner un ejemplo — de sus órganos de gobierno» (3). Efectivamente, tal Auto parecía erigir un ámbito del poder público exento de justiciabilidad, lo que, en definitiva, suponía una fisura en el Estado de Derecho (4).

El TC, en el Auto 147/1982, de 22 de abril (FJ 5), había esbozado la posibilidad de conocer sobre la violación de derechos fundamentales producidos por actos de las cámaras.

Un argumento obstativo de la naturaleza de derecho fundamental de las facultades parlamentarias reside en que el representante no es titular jurídico del derecho ubicado en el artículo 23 CE. El TC (Autos 6/1984 y 525/1987) establece que dicho titular son los ciudadanos, quedando el parlamentario procesalmente legitimado para su defensa (5). Con base en esto, BIGLINO CAMPOS (1993: 90) niega no sólo que estemos ante derechos fundamentales, sino incluso que sean derechos subjetivos puesto que «las facultades que tiene atribuidas el representante y que constituyen el *status* parlamentario, no se ejercitan en beneficio propio, sino que, por definición, se instituyen para la defensa de intereses ajenos» (6).

El Tribunal Constitucional modificó, sin embargo, su doctrina en la STC 118/1988, de 20 de junio, cuando señala: «En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta*, y corresponde a este Tribunal el examen» (FJ 2).

Como señala VERA SANTOS (1998: 40), «ello supone virtualmente un “levantamiento del velo” de la teoría de los actos internos, ya que

---

(3) Parece que el TC evitaba así prestarse a maniobras obstruccionistas a la vez que aseguraba las buenas relaciones entre órganos constitucionales (en este caso, entre el propio TC y las cámaras), cfr. I. TORRES MURO (1984: 165).

(4) Cfr. A. EMBID IRUJO (1988: 55).

(5) Cfr. P. BIGLINO CAMPOS (1993: 81).

(6) Cfr. F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (1992: 134 y 135).

(...) permite el conocimiento de los mismos por el TC para proceder al control de la observancia de los derechos fundamentales».

Además, la Sentencia 161/1988, de 20 de septiembre, en sentido contrario al Auto 12/1986, de 15 de enero, determina que la petición de información individual, así como los instrumentos de control de tal carácter forman parte del derecho fundamental del parlamentario a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos y señala que la facultad de solicitar información (asimilable aquí al control individual) «no se realiza mediante meros actos de propuesta a través de los que un parlamentario, o un grupo de ellos, insta a la Cámara para que haga suya una determinada iniciativa, pues no es el órgano parlamentario el que recaba información, sino alguno o algunos de sus miembros, a título individual, por más que tal decisión, *en sí perfecta*, quede condicionada a su «admisión» por la Mesa» (FJ 7)(7).

Esta sentencia establece dos importantes conclusiones. La primera es «una configuración del artículo 23.2 mucho más amplia de lo que podría dejar entender la redacción literal del precepto». La segunda implica que «una vez que la ley o los Reglamentos parlamentarios crean un derecho o una facultad, éstos se integran en el contenido constitucional del derecho, de forma que, en caso de vulneración, sus titulares pueden invocar, también en recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, una violación del artículo 23.2» —BIGLINO CAMPOS (1993: 61 y 62, respectivamente)—.

Como acertadamente señala esta autora (1993: 56), el estatuto de los parlamentarios en nuestro ordenamiento presenta un elemento peculiar. Así, «a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas de nuestro entorno, la mayor parte de las facultades que la Constitución y los Reglamentos reconocen a los miembros de las Cámaras se han considerado incluidas en un derecho fundamental, el recogido en el artículo 23.2 de la Constitución». Nuestro TC ha establecido que la privación indebida del ejercicio de las funciones propias del cargo

---

(7) El subrayado es nuestro. Cfr. A. L. y J. A. ALONSO DE ANTONIO (1996: 418) y J. A. PORTERO MOLINA (1998: 57).

representativo (art. 23.2 CE) incide también sobre el derecho de sus electores a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) (8).

No cabe calificar como derechos subjetivos las atribuciones que el ordenamiento jurídico otorga a los miembros del parlamento precisamente por pertenecer a éste. BUCCISANO (1969: 89 a 91) acude a la noción de poder para referirse a tales atribuciones. Por tanto, la Constitución habilita o apodera, no a la cámara, que reglamentariamente, por mayoría, podría suprimirlo, sino a sus miembros para realizar preguntas e interpelaciones. La situación es, al menos terminológicamente, patente cuando el propio texto constitucional configura la actividad rogatoria como derecho individual. Así sucede en Dinamarca (art. 53), Francia (art. 48) y Portugal (art. 183.2) (9). La CE (art. 111) garantiza la existencia de la actividad rogatoria, pero no la refiere expresamente a sujetos activos individuales (10).

En España, por tanto, la facultad de preguntar e interpelar se comprende, según el TC, en el artículo 23.2 CE. Éste señala que los ciudadanos, no los partidos, «tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes» (11). Para el TC, estaríamos ante un derecho, no sólo a acceder al cargo, sino también a desempeñarlo sin perturbaciones ilegítimas «ya que en otro caso la norma constitucional perdería toda eficacia si, respetando el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico» (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6) (12).

---

(8) Así, entre otras, STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 4. Cfr. E. COBREROS MENDAZONA (1991a: 175).

(9) Cfr. J. GARCÍA ROCA (1995: 198).

(10) Cfr. J. GARCÍA MORILLO (1996: 158).

(11) Así, STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 1 y STC 167/1991, de 19 de julio, FJ 4. Esta última señala: «La elección es (...) de personas (...) y cualquier otra concepción pugna con la Constitución y con la misma dignidad de posición de electores y elegibles, porque ni los primeros prestan, al votar, una adhesión incondicional a determinadas siglas partidarias, ni los segundos pierden su individualidad al recabar el voto desde listas de partido». Cfr. A. TORRES DEL MORAL, (1998: 380).

(12) También, SSTC 32/1985, de 6 de marzo (FJ 3) y 22/1984, de 20 de febrero (FJ 4). E. MANCISIDOR ARTARAZ (1989: 177) resalta que el artículo 23.2 «apenas tiene contenido material», de manera que la protección del TC del derecho del parlamentario a la

En palabras de MARTÍN NÚÑEZ (1996: 126), «si la función intrínseca de todo órgano representativo es controlar, discutir y criticar la actuación de todos aquellos órganos de gobierno y administración que no emanen directamente de la elección popular los representantes han de gozar de un haz de facultades de actuación que hagan posible aquella función. El artículo 23.2 CE configuraría, como garantía del artículo 23.1 CE, el *status* del representante en su vertiente fundamental, al mismo tiempo que actuaría como derecho-función y supone el reconocimiento de unos derechos o facultades para la defensa del propio cargo».

Ahora bien, si la actividad rogatoria está relacionada con un derecho fundamental, es preciso tener precaución a la hora de establecer límites. Son los Reglamentos parlamentarios los que señalan requisitos para el ejercicio de las facultades de los parlamentarios porque, como resalta BIGLINO CAMPOS (1993: 86), no constituyen un fin en sí mismo. El hecho de que estos actos de control no vayan seguidos de votación y expresen sólo la opinión de quienes los formulan no impide que los configuremos como facultades que tiene el parlamentario individual para ejercer una función que la Constitución encomienda a toda la cámara. Esta es la razón por la que, el uso de las preguntas y de las interpelaciones con finalidades ajenas al control parlamentario, siendo tolerado en la mayor parte de las ocasiones, no deja de ser una vulneración de la naturaleza fiscalizadora inherente a aquéllos instrumentos. El parlamentario individual, en definitiva, no tiene un derecho a presentar preguntas o interpelaciones, sino que tiene el deber de controlar al gobierno, para lo cual ostenta la facultad de presentar cualquiera de esos dos instrumentos.

Esta configuración de derecho-deber de la actividad rogatoria ya fue resaltada por SOLÉ TURA y APARICIO PÉREZ (1984: 77). Si bien el parlamentario tiene la facultad de controlar, ejercitable discrecionalmente, es evidente que tiene el mandato constitucional de hacer factible la fiscalización. Obligación que se puede calificar de natural desde el momento en que no es jurídicamente exigible.

---

información o al control no se deriva de que tal actividad sea inherente al derecho a la participación política, «si no porque con base en dicho artículo los reglamentos parlamentarios han creado tal derecho».

## 2. EL RECURSO DE AMPARO PRESENTADO POR UN PARLAMENTARIO PARA PROTEGER SU DERECHO A PREGUNTAR E INTERPELAR

Ya que jurídicamente el TC asimila la protección de la pregunta y de la interpelación a la de los derechos fundamentales, ante su violación son posibles en España, por tanto, dos tipos de recursos:

*a)* Por una parte, un control interno, en la propia cámara. Así, en el Congreso cabe solicitar la reconsideración a la Mesa, que decide, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada (art. 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados). En la Cámara Alta española también es posible solicitar la reconsideración a la Mesa, que decidirá mediante resolución motivada, la cual, en caso de no haber sido adoptada por unanimidad, puede ser objeto de una moción (art. 36.2 del Reglamento del Senado).

La solución del Congreso es la adoptada por la mayoría de los ordenamientos autonómicos (p. ej., art. 27.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León). Una importante variación viene contemplada en el Parlamento Foral de Navarra, que atribuye a la Junta de Portavoces la revisión de los acuerdos de calificación y admisión a trámite de la mesa (art. 37.2 del Reglamento del Parlamento Foral de Navarra).

La existencia de actividad rogatoria con tramitación urgente ha determinado, por razones de celeridad, que la calificación y admisión a trámite sean competencia del Presidente de la Cámara y que su decisión no sea recurrible internamente.

Tampoco son recurribles los trámites de calificación y admisión a trámite de las preguntas presentadas por personas jurídicas o físicas (preguntas de iniciativa popular) en el Parlamento de Murcia (art. 178.2 del Reglamento de la Región de Murcia).

Sería interesante que se adoptasen en todas las asambleas las previsiones de las Resoluciones de la Presidencia de las Cortes de Aragón y del Parlamento de Extremadura (de 28 de mayo de 1984 y 14 de febrero de 1986, respectivamente) que exigen para la inad-

misión un informe previo de un letrado en el que se hagan constar los defectos (13).

*b)* Por otra parte, el sujeto activo de la actividad rogatoria (ya sea un parlamentario individual, ya sea un Grupo) puede plantear un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional si entiende que un acto o decisión firme y sin valor de ley, emanado por el Pleno, la Mesa o el Presidente (14), de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, viola sus derechos fundamentales (art. 42 LOTC).

Al respecto es conveniente precisar las siguientes cuestiones:

*a)* La pregunta y la interpelación se convierten en *ius in officium* del sujeto activo (15). El mandato parlamentario, según el TC, sería irreconocible si no se considera la actividad rogatoria como un derecho inherente al mismo (16).

*b)* Debe tratarse de actos sin valor de ley. Los reglamentos parlamentarios han sido asimilados a ley [art. 27.2.d) LOTC]. El TC, sin embargo, ha llevado a cabo «una interpretación más amplia, de carácter sustancial o finalista, que permite incluir también en el concepto a que se refiere el artículo 27.2.d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (y correlativamente excluir del art. 42 de dicha Ley) disposiciones normativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria que, incluso dictadas con ocasión de un caso concreto, han podido entenderse incorporadas al Reglamento de la Cámara por lo que, sólo como parte del mismo, podrían consi-

---

(13) Tomado de J. OSÉS ABANDO (1998: 63).

(14) STC 44/1995, de 13 de febrero. Cfr. T. QUINTANA LÓPEZ (1989: 167).

(15) Entre otras, las SSTC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 5 y 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 1. Cfr. T. QUINTANA LÓPEZ (1989: 123 a 142), J. GARCÍA ROCA (1995: 179 y 180), L. AGUIAR DE LUQUE (1997: 85) y L. LÓPEZ GUERRA (1996: 103). Este último autor (1997: 177) resalta la posibilidad de que la cámara se vea compelida por el Tribunal Constitucional a proseguir el procedimiento, convirtiendo en acto asambleario la iniciativa de uno de sus miembros, prueba de que estamos ante auténticos derechos subjetivos del parlamentario. También Á. L. y J. A. ALONSO DE ANTONIO (1996: 418) consideran que las preguntas son derechos individuales de los parlamentarios.

(16) Así, J. GARCÍA ROCA (1995: 198 y 199).

derarse constitucionalmente lesivas, habiendo de someterse, en consecuencia, al control constitucionalmente previsto para los Reglamentos parlamentarios» (STC 118/1988, de 20 de junio, FJ 3)(17).

c) En España, la posibilidad de amparo contra estos actos sin fuerza de ley de órganos legislativos no requiere un proceso anterior. Ello puede encontrar justificación en las características peculiares de este tipo de decisiones (18). Quizá podría entenderse como colisión entre poderes el otorgar la facultad de conocer actos de la estructura parlamentaria a los órganos judiciales. Se considera más adecuado, por tanto, confiar la resolución a un tribunal jurídicamente independiente de ambos (19).

La imposibilidad de acudir a los tribunales ordinarios es, sin embargo, una excepción no contemplada en el artículo 53.2 CE, que reconoce a todos tal opción. Por ello, es dudoso que este aspecto (contenido en el art. 42 de la LOTC) se atenga a lo previsto en la Constitución (20).

Además, el artículo 58.1 Ley Orgánica del Poder Judicial dice: «La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá: En única instancia, de los recursos contencioso-administrativos (...) contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado».

Cabe entender, pues, que el ordenamiento jurídico prevé el recurso de amparo para los actos parlamentarios que violen derechos fundamentales y el recurso contencioso-administrativo para los actos parlamentarios en materia de personal y administración (21).

d) El objeto del recurso debe ser firme (22). Es fácil saber cuándo un acto de las cámaras adquiere firmeza si no se prevé recurso in-

---

(17) Cfr. A. ARCE JANÁRIZ (1990: 98 y 99).

(18) Cfr. M. CARRASCO DURÁN (1999: 4). Este autor también apoya la ausencia de recurso previo en el reducido número de casos de este tipo que se plantean.

(19) A. GUAITA (1986: 167 y 168).

(20) Para A. GUAITA (1986: 169), estamos ante un precepto inconstitucional.

(21) Cfr. A. EMBID IRUJO (1988: 63).

(22) Cfr. A. ARCE JANÁRIZ (1990: 99 a 102).

terno para tal decisión. Así, en el caso de la pregunta de un Senador en el Auto del TC de 22 de abril de 1982.

Es más problemática (y más frecuente) la situación contraria. En el sistema parlamentario no existe un control jurídico interno de las decisiones de los órganos de la cámara, salvo la solicitud de reconsideración (arts. 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 36.2 del Reglamento del Senado). Cuando existe un recurso de reconsideración la dificultad reside en establecer la fecha exacta en que el acto recurrido adquiere firmeza. Ello sucede porque a veces no se delimita temporalmente el plazo para interponer la solicitud, el de su resolución o ninguno de los dos. Como señala ARCE JANÁRIZ (1990: 86), esta imprecisión provoca que «cuando el omitido es el plazo de interposición, expone a los acuerdos de calificación y admisión a trámite a un riesgo permanente de impugnación (...) y cuando el omitido es el plazo de resolución y no se han previsto mecanismos sustitutorios para dar algún efecto al silencio del órgano parlamentario, expone a los solicitantes de reconsideración a la espera indefinida» (23).

*e)* El plazo para interponer el recurso de amparo es de tres meses desde que adquirió firmeza el acto (art. 42 LOTC). El plazo, pues, es más amplio que el del resto de recursos de amparo (contra actos de la administración, también la parlamentaria o de los Tribunales), donde sólo se dispone de veinte días (art. 43.2 LOTC).

*f)* Sorprende que, a pesar de la configuración como derecho fundamental de la pregunta y de la interpelación, el TC se haya negado a conocer de la vulneración que supone, por ejemplo, la falta de respuesta del ejecutivo (24).

El Tribunal Constitucional estima que los obstáculos políticos que el Gobierno pone a la función de control no son revisables, no sólo por los tribunales ordinarios, sino tampoco por él mismo, pues el artículo 23 no comprende el derecho a una respuesta con conteni-

---

(23) Sobre la naturaleza jurídica de la solicitud de reconsideración, véase J. GARCÍA ROCA (1995: 182 y 183).

(24) En este sentido, véase P. BIGLINO CAMPOS (1993: 67).

do concreto. La insatisfacción de la respuesta es objeto de responsabilidad política parlamentaria o electoral (STC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5)(25).

Una peculiaridad es la posibilidad de pedir amparo judicial frente al cambio de tipificación del escrito y la denegación de la admisión a trámite de la pregunta por parte de los órganos de la Cámara facultados para ello (en España, la Mesa, arts. 181.2 y 186.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 162.3 y 170.3 del Reglamento del Senado)(26).

Calificar y admitir son dos procesos distintos. Como dice ARCE JANÁRIZ (1990: 29), «al calificar se tipifica el procedimiento parlamentario aplicable para sustanciar la pretensión del interesado, en tanto que con la admisión a trámite se reconoce, en su caso, el *ius ut procedatur* de quien firma o suscribe el escrito en el que se documenta aquella pretensión, el derecho a que se siga el procedimiento elegido. Se califica la pretensión; se admite o inadmite a trámite el escrito».

Parece claro que el órgano de la Cámara, a la hora de calificar, ha de ceñirse al Reglamento como parámetro. Más discutible es si ese órgano puede entrar a conocer el fondo del escrito (una interpe-lación, p. ej.) para comprobar que respeta las exigencias reglamentarias (la generalidad, en aquel supuesto).

En España, la duda ha sido aclarada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 225/1992, de 14 de diciembre, al establecer que es objeto del control por parte de los órganos de gobierno de la Cámara «no sólo el cumplimiento de los requisitos formales reglamentarios,

---

(25) De la misma manera, véase la STS de 9 de junio de 1987, Fundamento de Derecho Tercero y su confirmación por la STC 196/1990, de 29 de noviembre.

(26) D. LÓPEZ GARRIDO (1990: 358) señala que en el Congreso se produce una delegación de la competencia calificadora en el Presidente, con la finalidad de acelerar la tramitación de los escritos.

En el Parlamento Europeo, la conferencia de presidentes es el órgano encargado de tramitar las preguntas orales (art. 115.1 del Reglamento del Parlamento Europeo), mientras que el presidente es el competente en los casos de turno de preguntas (art. 116.3) y preguntas escritas (art. 117.2).

sino también la regularidad jurídica y la viabilidad procedimental de la iniciativa» (FJ 4)(27). En la STC 95/1994, de 21 de marzo, se asevera que «el hecho de que las preguntas y las interpelaciones sean instrumentos de control parlamentario de la acción del Gobierno que se diferencian entre sí en razón de su contenido (...) explica que corresponda a la Mesa determinar su calificación en cada caso, la cual sólo puede llevarse a cabo analizando el contenido material, por ser éste determinante» (FJ 4)(28).

BERMEJO REDONDO (1996: 279 y 280), sin embargo, resalta que no se trata de una actividad meramente administrativa sino también política, por eso los componentes de la Mesa «pueden, en su actividad calificadora, apreciar criterios de partido y estimaciones de naturaleza subjetiva. (...) la actividad calificadora es una potestad discrecional».

Además, el TC permite verificar la competencia del Parlamento sobre la materia (29) y rechazar los escritos con un contenido manifiesto e indubitadamente inconstitucional (30).

También en Italia el Presidente de la Cámara de los Diputados, que es el órgano competente, puede inadmitir preguntas, interpelaciones o mociones con base en criterios materiales, pues se le faculta

---

(27) Cfr. A. ARCE JANÁRIZ (1990: 29), D. LÓPEZ GARRIDO (1990: 357), S. BRU PARRA (1996: 317) y E. ARANDA ÁLVAREZ (1998: 171 y 172).

(28) Véase C. ESCUÍN PALOP (1997: 107).

(29) STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8. Véase E. MANCISIDOR ARTARAZ (1996: 286).

(30) STC 205/1990, de 13 de diciembre, FFJJ 6 y 7. La Mesa, por tanto, no podrá utilizar discrecionalmente en contra del parlamentario la calificación y admisión a trámite de escritos. Como señala E. ARANDA ÁLVAREZ (1998: 308), «la Mesa no prejuzga el éxito u oportunidad política de la propuesta, sino que se limita a controlar su regularidad jurídica y viabilidad procedimental, de tal forma que sólo cuando el contenido de la propuesta es inequívocamente extraño a la finalidad establecida en el procedimiento elegido, o manifiestamente contrario a derecho o inconstitucional se permite acordar la inadmisión de la misma. Es así porque de la oportunidad política de la pretensión sólo le corresponde ocuparse al Pleno».

Por el contrario, una de las razones que encuentra A. TORRES DEL MORAL (1998: 641) para justificar la existencia de tales procesos en las preguntas es «evitar su progresión exponencial y (...) procurar que se centren en problemas de interés general».

para no aceptar las que contengan «frases inconvenientes completamente ajenas al objeto de la discusión, o que hayan sido rechazadas en deliberaciones precedentes» (art. 139.1 en relación con 89 del Reglamento de la Cámara de los Diputados de Italia). Una reforma introducida en 1997 precisa, además, que el texto ha de tener coherencia entre sus partes, conectarse a la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento y respetar la esfera personal, la honorabilidad y el prestigio de ciudadanos e instituciones (art. 139 bis.1 Reglamento de la Cámara de los Diputados de Italia).

### 3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 44/2010, DE 26 DE JULIO

Este fallo resuelve numerosos conflictos entre parlamentarios individuales de las Cortes Valencianas y la Mesa a lo largo de 2009, cuando se inadmiten varias preguntas parlamentarias para su contestación por escrito, debido a que, según la Mesa, no tienen un contenido que se refiera a persona física o jurídica de trascendencia pública en la Comunidad Autónoma o bien porque versan sobre aspectos meramente jurídicos.

Tanto uno como otro supuesto de inadmisión están expresamente previstos en el Reglamento de las Cortes Valencianas (art. 153.2)(31).

También en 2009 se inadmitió una proposición no de ley, impulsada por un diputado, que proponía el reconocimiento público del que fuera Consejero de Cultura del Consejo Provincial de Valencia durante la II República como figura asimilable a la de Consejero Preautonómico. La Mesa acordó inadmitir a trámite al considerar que el contenido de la iniciativa no era propio de una proposición no de ley.

---

(31) Este precepto señala: «No será admitida la pregunta de exclusivo interés de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica. Tampoco serán admitidas aquellas preguntas que se refieran a persona física o jurídica que no tenga una trascendencia pública en el ámbito de la Comunitat Valenciana».

El Tribunal Constitucional resuelve agrupadamente estas situaciones, cuyo recurso de amparo tiene como motivación la vulneración del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE) y del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE).

Es ya muy reiterada la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la cual el rechazo arbitrario o inmotivado de las iniciativas parlamentarias lesiona directamente el derecho fundamental consagrado en el artículo 23.2 CE (así, la STC 203/2001, de 15 de octubre). Además, la STC 40/2003, de 27 de febrero, señala la ilegitimidad de que las Cámaras realicen un examen de oportunidad política de las iniciativas parlamentarias y subraya la necesidad de una interpretación restrictiva de las normas que supongan una limitación de los derechos de los parlamentarios.

En el Fundamento Jurídico 3.º, el TC recuerda la directa conexión entre el derecho de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), puesto que «puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del artículo 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio».

Avanzando a través del Fundamento Jurídico 4.º, el Tribunal Constitucional subraya en la Sentencia 44/2010 que la facultad de presentar preguntas al Ejecutivo pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Gobierno y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan «constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium* del representante».

Por ello, la inadmisión a trámite de preguntas u otra iniciativa parlamentaria supone una limitación de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los repre-

sentantes políticos. Es por ello, que tal limitación ha de estar suficientemente motivada.

Si no existe motivación, no será posible determinar si el rechazo de la iniciativa de control al Gobierno entraña en sí misma «el desconocimiento de la facultad que se ha querido ejercitar, ni si se manifiesta desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio».

Ya que en el presente caso la motivación de la Mesa de las Cortes Valencianas se limita a transcribir un precepto reglamentario, sin especificar por qué procede su aplicación al caso concreto, el TC se ve en la obligación de conceder el amparo solicitado.

En el Fundamento Jurídico 5.º aplica esta misma doctrina al supuesto de la proposición no de ley, que es un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, a la vez que forzar el debate político y obligar a que los diferentes grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto determinado.

Imposibilitar este mecanismo de control y debate con base en una motivación genérica o insuficiente no resulta adecuado a la doctrina del Tribunal Constitucional.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que a diferencia de lo acontecido en las ocasiones en que el TC ha repuesto en su derecho a parlamentarios individuales, pero sin efectos prácticos, en esta ocasión el fallo se ha producido durante la legislatura en la que se ha vulnerado el derecho, por lo que cabe el pleno restablecimiento del derecho fundamental, requiriendo a la Mesa que se pronuncie de nuevo sobre la admisión a trámite de las preguntas y de la proposición no de ley objeto de la controversia.

Una vez más queda patente que la agilidad de la justicia es imprescindible si se quiere restablecer plenamente cualquier derecho, máxime si tiene que ver con el mandato parlamentario, necesariamente sujeto a plazo de caducidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio (1986), «La Diputación permanente en el sistema parlamentario español», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 8, pp. 133 a 187.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto (1990), «Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, pp. 9 a 116.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (1998), *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- AGUIAR DE LUQUE, Luis (1997), «La problemática del control en la actualidad», *El Parlamento a debate*, Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ (ed.), Trotta, Madrid, pp. 73 a 91.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (1993), «Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 30, pp. 53 a 100.
- BRU PARRA, Segundo (1996), «Distribución de competencias y calificación de documentos parlamentarios», *Jornadas de debate sobre la reforma de los Reglamentos Parlamentarios, Jornadas 1*, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Sevilla, pp. 311 a 318.
- BERMEJO REDONDO, Antonio (1996), «Influencia en la calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias de la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas», *Jornadas de debate sobre reforma de los Reglamentos Parlamentarios, Jornadas 1*, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Sevilla, pp. 279 a 282.
- COBREROS MENDAZONA, Edorta (1991), «El “status” parlamentario como derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (coord.), vol. III, Civitas, Madrid, pp. 2125 a 2182.
- (1991a), «Sobre el control de los actos del Gobierno. Aportaciones a una cuestión abierta», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31, pp. 161 a 178.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (1992), «Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación «constitucionalmente adecuada»)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36, pp. 123 a 149.
- CARRASCO DURÁN, Manuel (1999), «Supuestos problemáticos de la articulación entre los procesos judiciales y el recurso de amparo (I)», *La Ley*, 17 de marzo, pp. 1 a 11.

- ESCUÍN PALOP, Catalina (1997), «Reflexiones en torno a las relaciones entre la Asamblea y el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 3, pp. 95 a 116.
- EMBID IRUJO, Antonio (1988), «Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras Parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, pp. 53 a 87.
- GUAITA, Aurelio (1986), «El recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 7, pp. 161 a 179.
- GARCÍA ROCA, Javier (1995), «El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23. 2 de la Constitución)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 42, pp. 161 a 205.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín (1996), «Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las Comisiones de investigación», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 44 (I), pp. 153 a 169.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego (1990), «Las funciones político-directivas de los Parlamentos», *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editor: Ángel Garrorena Morales, Tecnos, Madrid, pp. 354 a 359.
- LÓPEZ GUERRA, Luis (1996), «El control parlamentario como instrumento de las minorías», *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, núm. 8, pp. 81 a 104.
- MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo (1989), «El derecho de los parlamentarios a recabar información (Comentario a la STC 161/1988, de 20 de septiembre)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 24, pp. 161 a 204.
- (1996), «Influencia en la calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias de la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas», *Jornadas de debate sobre reforma de los Reglamentos Parlamentarios, Jornadas I*, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Sevilla, pp. 283 a 291.
- MARTÍN NÚÑEZ, Esther (1996), *El régimen constitucional del cargo público representativo*, Cedecs Editorial, Barcelona.
- MARTÍNEZ ELIPE, León, y MORENO ARA, José Antonio (1998), «Artículo 111. Las preguntas parlamentarias. Las interpelaciones y las mociones», *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Oscar ALZAGA VILLAAMIL (dir.), t. VIII, Cortes Generales y EDESA, Madrid, pp. 749 a 822.
- PORTERO MOLINA, José Antonio (1998), «El control parlamentario del Gobierno», *La división de poderes: El poder legislativo*, Antoni Monreal (ed.), Institut de Ciències Polítiques i Socials y Universitat de Lleida, Barcelona, pp. 45 a 68.

- OSÉS ABANDO, Josu (1998), «Interpelaciones y preguntas: sugerencias para su reforma», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 5, pp. 47 a 72.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás (1989), «El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 18, pp. 119 a 169.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. (1997), *La oposición parlamentaria*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid.
- SOLÉ TURA, Jordi, y APARICIO PÉREZ, Miguel A. (1984), *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid.
- TORRES DEL MORAL, Antonio (1998), *Principios de Derecho Constitucional español*, 4.<sup>a</sup> ed., Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid (1.<sup>a</sup> ed. 1985).
- TORRES MURO, Ignacio (1984), «Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo. Un comentario al auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, pp. 153 a 167.
- VERA SANTOS, José Manuel (1998), «El control en amparo de las Resoluciones parlamentarias», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 43, 1998, pp. 27 a 53.