

## El derecho de los Diputados a solicitar informes <sup>1</sup>

Sumario: I. CONFIGURACIÓN DEL DERECHO.—1.1. Actividad de información parlamentaria.—II. ACTIVIDAD DE INFORMACIÓN Y DE CONTROL.—III. REGULACIÓN NORMATIVA.—3.1. Constitución Española.—IV. LA INFORMACIÓN INDIVIDUAL DE LOS DIPUTADOS: SOLICITUDES DE INFORMES Y DOCUMENTOS.—V. ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—5.1. Comunidad Autónoma de Madrid.—VI. EN CONCLUSIÓN.—VII. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

### I. CONFIGURACIÓN DEL DERECHO

#### 1.1. Actividad de información parlamentaria

Puede definírsela como aquella a través de la cual las Cámaras y sus miembros adquieren información que pueda resultar de utilidad para el cumplimiento de sus fines <sup>1</sup>. Además, las Cámaras adquieren información a través de una gran variedad de canales que no tienen que ver con la actividad de información parlamentaria. Así, por ejemplo, la actividad legislativa también proporciona información a los órganos y sus integrantes, ya que «los proyectos de ley habrán de acompañarse de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos» (art. 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados). Otra vía de incorporación de información es la actividad de control parlamentario.

A pesar de que la incorporación de información se desarrolla por numerosas vías, sólo podemos catalogar como actividad de información parla-

---

<sup>★</sup> Alumno del Máster de Derechos Fundamentales del Instituto Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid.

<sup>1</sup> Este artículo es objeto de publicación en *Asamblea* como consecuencia de las prácticas desarrolladas por los alumnos del Máster de Derechos Fundamentales del Instituto Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, en la sede de la Asamblea de Madrid, entre febrero y mayo de 2004, en torno a los derechos fundamentales, y ha sido seleccionado a results del compromiso contraído con la Dirección de dicho Máster (N. de R.).

<sup>2</sup> J. Montero Gibert y J. García Morillo, *El Control Parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.

mentaria a aquella que tiene por objeto exclusivamente obtener información. Es una actividad meramente instrumental, ya que los datos obtenidos pueden ser necesarios o no para la labor parlamentaria.

## II. ACTIVIDAD DE INFORMACIÓN Y DE CONTROL

Hay autores que la definen comparándola con la actividad de control, y enumerando sus diferencias:

- Estructura distinta de ambas actividades: la estructura de la actividad informativa es simple, ya que se agota en el momento en que la información se obtiene. Por el contrario, la actividad de control es compleja: implica un conocimiento *a priori* de la actividad controlada, e incluye una confrontación entre la actividad controlada y los parámetros que rigen para dicha actividad. Además, incorpora un juicio sobre la correspondencia entre la actividad controlada y la que hubiera sido deseable en términos ideales. El control es conocer para juzgar, la información es un mero conocer que no genera otras consecuencias que la de la incorporación de la información.
- Sujetos que intervienen: en la actividad de control los sujetos son ejecutivo y legislativo, mientras que la de información atañe a un número mayor de sujetos, ya que toda la Administración Pública en general como los diferentes funcionarios de la misma están obligados a brindarla.
- La actividad informativa oficial puede ser de dos clases, según el receptor de la información: un órgano de la Cámara o un miembro individual de la misma. El artículo 7 del Reglamento del Congreso dice: *«Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas. La solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia del Congreso y la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al presidente del Congreso, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impidan.»* Técnica-mente esta facultad de solicitar información se configura como un derecho de los Diputados por su ubicación sistemática en el Reglamento. En cuanto a los órganos de las Cámaras, el artículo 109 de la Constitución prescribe que *«las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas»*. Además el artículo 110 de la Constitución dispone que las Cámaras pueden reclamar la comparecencia de los miembros del Gobierno y de sus Departamentos a los fines de informar. Estos preceptos reconocen al más alto nivel normativo la actividad informativa de las Cortes.

### III. REGULACIÓN NORMATIVA

#### 3.1. Constitución Española

Como mencionáramos *supra*, el más alto orden normativo español consagra la actividad informativa de las Cámaras. A los artículos mencionados se le agrega el 111, en cuanto dispone el sometimiento del Gobierno, en general, y de cada uno de sus miembros a las interpelaciones y preguntas que se les formulen en las Cámaras. Pero, además, como ha destacado el Tribunal Constitucional en reiteradas oportunidades, la facultad de los Diputados de requerir informes integra el contenido del *ius in officium* del representante, y por esa vía está vinculado con el artículo 23 de la Constitución, vinculando entonces el derecho del Diputado con el «núcleo duro», vale decir mejor protegido y garantizado, del ordenamiento constitucional.

Hay que partir, para el análisis de dicho precepto, de un concepto restrictivo de cargo público representativo ligado a la elección por sufragio universal, directa o indirecta, mediante la cual se forma democráticamente la voluntad estatal. Luego no todo cargo público es representativo, sólo el elegido por sufragio universal. Se trata de un derecho democrático del ciudadano y de un derecho de libertad y de autonomía del representante; por eso la titularidad es exclusivamente de los ciudadanos, individualmente o asociados (grupos políticos, grupos parlamentarios). El Tribunal Constitucional no admite, pues, la titularidad de los partidos políticos, apoyándose también en la prohibición de mandato imperativo estipulada en el artículo 67.2 de la CE.

La referencia del artículo 23 a «los requisitos que señalen las leyes» ha servido al Tribunal Constitucional para reiterar hasta la saciedad que éste es un típico derecho de configuración legal, sin la cual no es factible su ejercicio. El Alto Tribunal recuerda, no obstante, que no toda infracción de la legalidad constituye lesión del derecho fundamental.

El Tribunal Constitucional distingue tres momentos que consagran una triple dimensión del derecho: acceso, permanencia y ejercicio del cargo. En cada uno de ellos se ejercen derechos diversos, facultades concretas, al amparo del artículo 23.2 de la CE. En el momento del acceso se ejerce el sufragio pasivo, estrictamente ligado al sufragio activo, pues ambos sirven al mismo objetivo jurídico, es decir, a la representación, pero son distinguibles y autónomos. La Constitución reclama igualdad en el acceso y, por lo tanto, en el sufragio pasivo. En este sentido son determinantes las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad establecidas en la Constitución (art. 70.1).

Con la misma lógica que respecto de los momentos anteriores, el derecho de acceso a cargo público representativo ha de contener también un *ius in officium*, es decir, un conjunto de facultades que identifican la labor del representante y que, junto con el derecho a permanecer, forman el estatuto del parlamentario. Entre ellos el derecho a la remuneración, condicionada al cumplimiento del deber de asistencia.

Las funciones de los parlamentarios son derechos fundamentales de los representantes y atribuciones de un órgano. Estas funciones del representante

que conforman el contenido del derecho son aquellas que materializan lo esencial de la actividad parlamentaria y que desglosa la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en derecho a la información, derecho de interrogación (arts. 110 y 111 CE), y un derecho a la tramitación de las propuestas, un derecho de enmienda, además de la posibilidad de constituir grupo parlamentario. Todas estas facultades se integran en el *ius in officium* y conforman el bloque de las funciones parlamentarias, configuradas en los Reglamentos parlamentarios, sin cuyo ejercicio resultaría imposible el ejercicio del propio derecho del representante e indirectamente tampoco el ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos.

Respecto del artículo 109 no existen apenas precedentes del precepto en el Derecho histórico español ni en otros ordenamientos. El desarrollo de este precepto se contiene en un amplio abanico de disposiciones, debido a que la amplitud de su redacción permite traer a colación todos los medios a través de los que las Cámaras obtienen información de las Administraciones Públicas en sentido amplio, entre los que se encuentran indudablemente las preguntas, solicitudes de comparecencia, facultades de las Comisiones de investigación, etc. No obstante, al estar reguladas en otros artículos de la Constitución, vamos a limitarnos a las cuestiones residuales en el sentido estricto del término, es decir, las no tratadas en otros lugares, especialmente las solicitudes individuales de información de los Diputados.

#### IV. LA INFORMACIÓN INDIVIDUAL DE LOS DIPUTADOS: SOLICITUDES DE INFORMES Y DOCUMENTOS

Comenzando por las solicitudes de información de las Administraciones Públicas por parte de los Diputados, no así para los Senadores, que, ante el silencio de su Reglamento, carecen de un derecho similar, se contemplan en el artículo 7 del RCD como uno de los derechos individuales inherentes a tal condición. En concreto se dispone que para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, éstos pueden, previo conocimiento de su respectivo Grupo Parlamentario, recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas, lo que excluye cualquier obligación del órgano receptor de la petición de elaborar documento alguno a tal efecto. El procedimiento *ad hoc* requiere dirigir la solicitud por escrito a través de la Presidencia del Congreso de los Diputados, mientras que la Administración requerida debe facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente de la Cámara, dentro de los treinta días siguientes, las razones fundadas en Derecho que lo impidan.

Hasta aquí la regulación reglamentaria. No obstante, la práctica ha dado lugar a notables controversias en torno a dos aspectos esenciales de una figura cuya relevancia, por lo demás, como uno de los más característicos elementos que integran lo que se ha dado en llamar *ius in officium* de los Diputados, es evidente. Se trata de la extensión de las facultades calificadoras de la Mesa del Congreso de los Diputados en relación con la corrección

jurídica de estas iniciativas y de los medios de reacción de un Diputado frente a una Administración renuente a facilitar los informes solicitados. En el primer aspecto, la doctrina, inicialmente perfilada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 161/1988, de 20 de septiembre, por la que se resolvió un recurso de amparo interpuesto contra una resolución de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha en la materia, ha sido sintetizada y completada por la Sentencia 203/2001, de 15 de octubre, que estima diversos recursos acumulados interpuestos por un Diputado contra un Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que denegó la admisión de una solicitud de información, al amparo del artículo 7 del RCD, sobre el resultado y fecha del Acuerdo de terminación de diversos expedientes por infracción fiscal instruidos por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Tras reiterar la doctrina conocida acerca de la naturaleza del derecho de acceso a cargos públicos, la Sentencia procede a delimitar la naturaleza de las solicitudes de información de los Diputados individuales. Se trata, como sostuvo ya la Sentencia 161/1988, de una facultad que pasa a integrar el contenido para los Diputados del artículo 23.2 de la CE, concebida para «el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias» (art. 7 RCD), expresión ésta que implica que estamos ante un medio de obtener información previa de las Administraciones Públicas, que puede agotar sus efectos en su obtención o ser instrumental y servir posteriormente para que el Diputado que la recaba o su Grupo puedan someter al Gobierno a ulteriores medios de control.

A continuación se perfilan las facultades de calificación de la Mesa de la Cámara, cuyo rechazo a la admisión sólo puede fundarse en infracciones formales o, excepcionalmente, materiales en aquellos supuestos en los que «se planteen cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara o [...] en los que el propio Reglamento parlamentario imponga algún límite o condición material». En esta ocasión, la Mesa justificó su decisión en que el suministro de dicha información infringiría el ámbito de reserva establecido por el artículo 113.1 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963. Con ello, reconoce la Sentencia, no sólo se da cumplimiento a las exigencias de motivación, sino que también se excluye que la Mesa haya ejercido un control expreso o encubierto sobre la oportunidad de la solicitud del Diputado.

A pesar de ello, sí se produjo a juicio del Tribunal «un examen del contenido material de la iniciativa que carece de justificación» por exceder de la simple comprobación de la viabilidad formal de la petición de información. Más allá de ello, la Sala no comparte la justificación alegada por la Mesa del Congreso. En efecto, se sostiene que pretender amparar la inadmisión en la salvaguarda del carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria en el ejercicio de sus funciones 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 en cuanto que no corresponde a la misma, en ese trámite, la tarea, materialmente jurisdiccional,

de ponderar los eventuales derechos de terceros y el ejercitado por el demandante». Concluye, en fin, afirmando que es a la Administración Tributaria a la que en todo caso hubiese correspondido apreciar el riesgo apuntado de acuerdo con las circunstancias concretas.

Por lo que se refiere a la posible reacción de los Diputados frente a la falta de respuesta de la Administración correspondiente, nada específica el Reglamento y la postura del Alto Tribunal es, además, mucho menos firme, por cuanto en su Sentencia 196/1990, de 29 de noviembre, dictada en relación con un recurso de amparo por el que un miembro del Parlamento Vasco reclamaba la remisión por el Gobierno autonómico de determinados informes, apunta que esta última se inserta dentro de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, de marcado carácter político y, por tanto, al margen de la jurisdicción contencioso-administrativa. Sólo cuando excepcionalmente se lesionen derechos fundamentales, lesión que puede proceder de los órganos parlamentarios pero también del ejecutivo, podrá abrirse paso un control jurisdiccional por parte del propio Tribunal Constitucional. La práctica parlamentaria en este sentido se ha orientado a solicitar el amparo de la Presidencia o la Mesa para que reiteren la solicitud correspondiente.

## V. ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### 5.1. Comunidad Autónoma de Madrid

El Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM) contempla en diversas normas tanto la actividad de información *sensu stricto* como la actividad de control. Al respecto, encontramos el artículo 49.1.c), que enumera entre las funciones de la Mesa la de calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, resolver sobre la admisión o no a trámite de los mismos y decidir su tramitación; el artículo 75, en el que se faculta a la Mesa a crear Comisiones de Investigación sobre asuntos de interés público; el artículo 71, que obliga a los Letrados a asesorar, redactar informes y dictámenes para Mesa y Ponencias; el artículo 115.2, que faculta al Diputado a pedir lectura de normas o documentos ilustrativos de la materia de debate o votación, antes de que ésta se produzca; los artículos 191 y ss., sobre la facultad de los Diputados de formular preguntas al Consejo de Gobierno y al Presidente del Consejo de Gobierno; el artículo 70, sobre la facultad de las Comisiones, análoga a la de los Diputados a título individual, para solicitar al Consejo de Gobierno datos, informes, documentos, etc.; los artículos 199 y ss., sobre interpelaciones; los artículos 208 y 209, sobre comparecencia de los miembros del Consejo de Gobierno ante el Pleno y ante las Comisiones; el artículo 210, acerca de la comparecencia de autoridades y funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid; el artículo 211, sobre comparecencia de otras entidades o personas a efectos de informe y asesoramiento, y los artículos 239 y 240, acerca de los informes y memorias relativos a los resultados de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

Respecto del derecho individual de los Diputados a la solicitud de informes, vale decir que tanto la Comunidad de Madrid como la mayoría de las restantes Comunidades Autónomas adquieren normativamente mecanismos muy parecidos, si no idénticos, a los consagrados por el mencionado artículo 7 del RCD.

El Reglamento faculta a sus Diputados a lo siguiente (art. 18 RAM): *«Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, con el visto bueno del Portavoz del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán derecho a solicitar del Consejo de Gobierno los datos, informes o documentos que obren en poder de éste como consecuencia de actuaciones administrativas realizadas por la Administración Pública de la Comunidad de Madrid. La solicitud se dirigirá en todo caso por conducto del Presidente.»* El apartado 2 del mismo artículo impone un plazo de treinta días al Consejo de Gobierno para cumplir lo solicitado o fundar la negativa. Como particularidad puede agregarse que la Mesa puede disponer, a petición del Consejo de Gobierno, el examen de esos documentos por el propio Diputado y quien o quienes lo asistan en el lugar donde se hallaren. Se agrega, así como también lo hacen los Reglamentos parlamentarios de varias Asambleas de las Comunidades Autónomas (Castilla y León, art. 7; Castilla-La Mancha, art. 13.3; Valencia, art. 9.3; Galicia, dice su art. 9: «administraciones públicas»; Asturias, art. 14.6; País Vasco, art. 12.2; Aragón, art. 12.6; Extremadura, art. 7: «de las Administraciones Públicas», al igual que Galicia; Andalucía, art. 7.3), la posibilidad de que los Diputados pidan información de la Administración del Estado o de la Administración Local, o de órganos distintos. El procedimiento en algunos Reglamentos difiere en cuanto a los plazos, ya que se apartan de los treinta días, y disponen algunos de quince, otros de veinte para que la Administración remita la documentación o informe fundadamente la negativa. Incluso algunos desarrollan el procedimiento interno, ya que todos los pedidos son vehiculizados por la Presidencia, y se dispone de un procedimiento de publicidad *ad intra*, con conocimiento del Portavoz parlamentario, con notificación a la Mesa, etc.

## VI. EN CONCLUSIÓN

A través de la actividad informativa del Parlamento se desarrolla, según el Tribunal Constitucional, uno de los elementos constitutivos del *ius in officium* de la labor del Diputado. En este sentido, la jerarquía normativa del derecho del Diputado a requerir informes es del máximo rango que el derecho reserva: la Constitución. Es un derecho fundamental el del Diputado que exige información al Gobierno, y de los representantes de las Asambleas de las Comunidades Autónomas a sus jerarquías burocráticas, esto entendido en el viejo sentido doctrinal francés, como Administración Pública. Pero, además de la innegable dimensión individual del derecho, existe otra faz del instrumento, y es la de funcionar como nexo entre dos poderes distintos, pero que en el sistema parlamentario están estrechamente vin-



culados y son el uno dependiente del otro. Favorece y desarrolla la función de control, que, aun siendo de naturaleza leve, dado que no conlleva sanción, es esencial al sistema, y acerca a los representantes del pueblo a los funcionarios que no son directamente votados por los electores.

Así, este instrumento de la «indagación cognoscitiva», en la terminología italiana, sirve a los Parlamentos modernos para no verse víctimas del monopolio de la información por parte del Ejecutivo, el que la proporciona a menudo parcialmente, para evitar posibles ejercicios de la acción de responsabilidad política por parte de aquéllos.

## VII. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- AGUIAR DE LUQUE, L., y GONZÁLEZ DE AYALA, M., «Artículo 23.1», en Óscar Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo II, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1997.
- ALONSO DE ANTONIO, J. A. y A. L., *Introducción al Derecho parlamentario*, Dykinson, Madrid, 2002.
- GÁLVEZ MONTES, J., «Artículo 109: Auxilio a las Cortes Generales», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1998, pp. 689 y ss.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, «El derecho de participación del artículo 23.1 de la Constitución», en *Los derechos fundamentales y las libertades públicas*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1993.
- MARTÍNEZ ELIPE, L., «Artículo 110: La Presencia Ministerial en las Cámaras», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VIII, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1998.
- MASEDO, L., «El control político de la Administración: planteamiento teórico», en *El control político de la Administración*, ICPS, Barcelona, 2001.
- PASCUA MATEO, F., «El recurso de amparo frente a actos parlamentarios: elementos procesales y materiales de la jurisprudencia más reciente», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, diciembre de 2002, pp. 121 y ss.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., «Artículo 109», *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001, pp. 1675 y ss.