

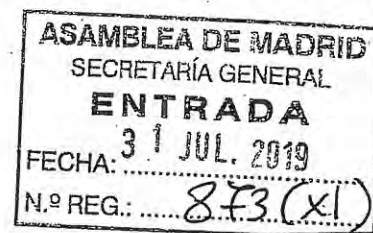


ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

COMUNIDAD DE MADRID
ASAMBLEA
 REGISTRO DE SALIDA Nº 85
 FECHA 31-7-19
ASESORIA JURIDICA

ILMA. SRA.:



Adjunto a V.I informe Jurídico (REAJ Nº 170), relativo a PE 3(XI)/ 19 RGEF 4737 (REAJ núm. 166), de acuerdo con su solicitud realizada el pasado 25 de julio de 2019.

Madrid, 31 de julio de 2019

EL LETRADO JEFE DE LA ASESORÍA JURÍDICA

Roberto GONZÁLEZ DE ZÁRATE LORENTE

ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL DE LA ASAMBLEA DE MADRID



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

COMUNIDAD DE MADRID

ASAMBLEA

REGISTRO ENTRADA Nº 170

FECHA 31-7-19

ASESORIA JURIDICA

ASAMBLEA DE MADRID
SECRETARIA GENERAL
ENTRADA
FECHA 31 JUL 2019
Nº REG: 873 (XI)

Ilmo. Sr.:

EL LETRADO que suscribe tiene el honor de elevar a V.I. el presente informe sobre “las facultades de calificación de la Mesa de la Asamblea, en el supuesto de peticiones de información y preguntas en las que se recabe información o documentación que verse sobre cuestiones cuyo objeto esté referido a sociedades que estén participadas en su capital por la Comunidad de Madrid, no siendo dicha participación superior al cincuenta por ciento del capital, ponderando la eventual condición de entidades financieras, que tienen una regulación específica que en la que se concreta cuáles son los órganos de supervisión de su actividad, considerando singularmente el supuesto de la Sociedad de Garantía Recíproca AVALMADRID.”

Por virtud de los siguientes

ANTECEDENTES

I.- Con fecha 2 de julio de 2019, la ilustrísima señora diputada, doña Pilar SÁNCHEZ ACERA, presenta en el registro general de entrada parlamentario de la Asamblea de Madrid (número 4737), iniciativa por la que formula al Consejo de Gobierno la siguiente PREGUNTA para su RESPUESTA ESCRITA (PE 3(XI)/19):

“¿Cuáles son los motivos por los que la SGR Avalmadrid solicitó un Análisis Forense sobre la cartera de avales seleccionada y analizada por el equipo de inspección del Banco de España que debía centrarse en las fases de la concesión y formalización de los avales, y no en el seguimiento



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

posterior, ni en la recuperación, en caso de entrar el avalado en situación de morosidad/fallo?

II.- Con fecha 25 de julio de 2019, la Mesa de la Asamblea adoptó acuerdo en relación con la pregunta anterior por el que dispuso “recabar de la Secretaría General la elaboración por los Servicios Jurídicos de la Cámara de un informe referido a las facultades de calificación de la Mesa de la Asamblea, en el supuesto de peticiones de información y preguntas en las que se recabe información o documentación que verse sobre cuestiones cuyo objeto esté referido a sociedades que estén participadas en su capital por la Comunidad de Madrid, no siendo dicha participación superior al cincuenta por ciento del capital, ponderando la eventual condición de entidades financieras, que tienen una regulación específica que en la que se concreta cuáles son los órganos de supervisión de su actividad, considerando singularmente el supuesto de la Sociedad de Garantía Recíproca AVALMADRID.(RSP nº 1904)

III.- Con fecha 26 de julio de 2019, (RSAJ nº 82) por parte del ilustrísimo señor Letrado Jefe de la Asesoría jurídica se solicitó la elaboración del señalo informe al Letrado que suscribe, quien procede a su emisión en virtud de los antecedentes expuestos y en atención a las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre las facultades de calificación de las Mesas de la Cámaras en relación con las iniciativas parlamentarias en general.

El alcance y límites de las facultades de calificación y admisión a trámite que ostentan las Mesas de las cámaras parlamentarias en el sistema



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

español son objeto de regulación expresa en los diferentes reglamentos parlamentarios y han sido materia de análisis por la doctrina del Tribunal Constitucional desde sus inicios.

1.- Normativa reguladora.

Dispone el art. 16.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que: *“El Reglamento establecerá las iniciativas parlamentarias que permitan a la Asamblea ejercer el control ordinario del Gobierno y obtener del mismo y de la Administración de la Comunidad la información precisa para el ejercicio de sus funciones. El Reglamento regulará, asimismo, el procedimiento a seguir para la aprobación por la Asamblea, en el ejercicio de sus funciones de impulso, orientación y control de la acción de gobierno, de resoluciones o mociones de carácter no legislativo”*.

En virtud de la remisión normativa señalada, el artículo 49.1 c) del vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado por Acuerdo del Pleno de 7 de febrero de 2019, establece que corresponde a la Mesa de la Asamblea:

“c) Calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, resolver sobre la admisión o inadmisión a trámite de los mismos y decidir su tramitación, con arreglo a lo dispuesto en el presente Reglamento.”

Esta previsión es similar a la existente en la totalidad de los reglamentos parlamentarios españoles, que se encuentran directamente inspirados en el Reglamento del Congreso de los Diputados, que dispone al respecto en su artículo 31.1.4º, que corresponde a la Mesa:



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

4º. Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.

En la misma línea, el artículo 36.1 c) del vigente Reglamento del Senado, establece que corresponde a la Mesa de la Cámara Alta:

c) Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como decidir sobre su admisibilidad y tramitación.

Y ya en el ámbito de los parlamentos autonómicos, el artículo 37.3 d) del Reglamento de Cataluña señala que corresponde a la Mesa:

d) Calificar, de conformidad con el Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, y declarar su admisión o inadmisión a trámite.

Y, entre otros, el artículo 28.1.7 del vigente Reglamento de Andalucía atribuye a la Mesa de la Cámara la competencia para:

Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento.

Esta práctica identidad de la regulación contenida en los diferentes reglamentos parlamentarios sobre las funciones de calificación de las Mesas, resulta relevante a los efectos de entender aplicable a todos ellos la doctrina que el Tribunal Constitucional ha ido generando en el análisis casuístico de cuestiones suscitadas sobre este asunto en las distintas cámaras parlamentarias.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

2.- Jurisprudencia constitucional.

Como apunta la doctrina científica, resumida de forma certera por GÓMEZ CORONA¹: "La jurisprudencia constitucional recaída sobre las decisiones de la Mesa en ejercicio de su potestad de calificación y admisión a trámite de los escritos parlamentarios ha sufrido una interesante evolución en lo que respecta a su control por el Tribunal Constitucional. Una primera línea jurisprudencial, emanada a partir de la STC 161/1988, de 20 de septiembre¹⁹, se muestra muy permisiva con la actuación de la Mesa llevada a cabo, incluso, con extralimitación de lo previsto en los Reglamentos Parlamentarios. En este sentido, el Tribunal Constitucional va a considerar constitucionalmente lícito que la Mesa rechace escritos realizando para ello un control material de las iniciativas, control que en ocasiones va más allá de las atribuciones que el propio Reglamento reconoce a este órgano.

En concreto, el Tribunal Constitucional ha avalado la inadmisión de escritos en que se planteaban cuestiones «entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de las Cámaras», aun cuando en determinados procedimientos ese no parece ser un canon apropiado de admisibilidad; o incluso en aquellas en que se perseguía o se constataba una «inconstitucionalidad manifiesta»²¹. Como podrá colegirse fácilmente, la inadmisión de escritos por uno y otro motivo puede propiciar abusos por parte del órgano parlamentario, tentado de acudir a esos expedientes genéricos cuando no existe voluntad política de admitir una determinada iniciativa. El Tribunal Constitucional, sin embargo, comenzaría a abandonar esta línea jurisprudencial en 1995, con la STC 124/1995, de 18 de julio²², para apartarse de ella definitivamente con la STC 38/1999, de 22 de marzo,

¹ GÓMEZ CORONA, Esperanza. "El control parlamentario en la jurisprudencia constitucional". UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, pp. 365-396.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

a partir de la cual el Reglamento Parlamentario se convierte en el único parámetro de actuación de la Mesa”.

En efecto, en la señalada STC 38/1999, se afirma por el Alto Tribunal en el Fundamento Jurídico Tercero:

“ Ya hemos dicho en otras ocasiones que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias, estatales o autonómicas, del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstas las dirigidas a ejercer el control de los respectivos Ejecutivos, o sean las de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento Parlamentario no se esconda un juicio sobre su oportunidad política en los casos en los que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Pues no debe olvidarse que el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de sus representantes, fuste central del principio democrático consagrado en el art. 1 C.E., es la Asamblea legislativa, estatal o autonómica, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico- técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública (SSTC 41/1995 y 95/1994).

Así pues, a la Mesa le compete, por estar sujeta al Ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos Parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficiencia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa (STC 205/1990), esto es, examinar si la



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria. En cualquier caso, dicho examen no debe suplantar las funciones que le corresponden a la Asamblea legislativa, y que gozan de relevancia constitucional cuando consisten, precisamente, en ejercer la función legislativa por los representantes de los ciudadanos, máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático. Puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, entre los que indudablemente debe contarse con el derecho a la iniciativa legislativa, constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante, toda decisión de la Mesa sobre la admisibilidad y tramitación de una iniciativa legislativa promovida por un representante de los ciudadanos afecta a su derecho al libre e igual ejercicio de su cargo público, de forma que, perturbado o coartado éste, se perturba y coarta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, infringiendo, así pues, el art. 23.1 y 2 C.E.

El Reglamento Parlamentario, no obstante lo dicho, puede permitir, o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento Parlamentario pertinente, como es el caso de la calificación en ciertos Derechos autonómicos de lo que han de considerarse mociones o interpelaciones, o el de la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imposición del art. 87.3 C.E. (SSTC 95/1994, 41/1995 y 124/1995; ATC 304/1996). Si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad (STC 124/1995).

Esta exigencia de rigor es aún más intensa, si cabe, cuando el examen de admisibilidad que le compete a la Mesa recae sobre iniciativas legislativas de origen parlamentario, pues la Mesa debe cuidarse de no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada mediante el recurso a la iniciativa legislativa (STC 124/1995). Si no fuese así, la Mesa dejaría de obrar como un órgano de gobierno de la Cámara ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica de la iniciativa, para mutarse en un órgano netamente político, impidiendo, además, que las iniciativas promovidas por las minorías parlamentarias se sometiesen al debate público en la Cámara. Lo que colocaría a estos representantes en una posición de inferioridad y desigualdad lesiva del art.23.2 C.E. (STC 118/1995)".

Ésta será ya la línea general sostenida por el Tribunal Constitucional hasta la fecha, si bien a la misma han de añadirse algunos matices cuando las funciones de calificación y admisibilidad recaen sobre iniciativas propias de la función de control parlamentario, pues, como se observa, la STC 38/1998 se dictó con ocasión de una iniciativa inserta en la función legislativa.

Y así, en la Sentencia 1/2015, de 19 de enero, dictada precisamente en relación con la inadmisión a trámite por parte de la Mesa de la Asamblea de Madrid de varias iniciativas propias del ejercicio de la función de control de un diputado, el Alto Tribunal mantuvo en su Fundamento Jurídico Cuarto que:



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

“Sentada esta doctrina de carácter general, hemos de proceder al análisis de las lesiones alegadas, teniendo en cuenta la normativa configuradora de la potestad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite los escritos y documentos de índole parlamentaria que, en este caso, está constituida por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y por el Reglamento de la Asamblea de Madrid.

El Estatuto de Autonomía, en lo que a iniciativas parlamentarias se refiere, se limita a recoger en su art. 16.2 que “el Reglamento establecerá las iniciativas parlamentarias que permitan a la Asamblea ejercer el control ordinario del Gobierno y obtener del mismo y de la Administración de la Comunidad la información precisa para el ejercicio de sus funciones”, añadiendo que el Reglamento regulará el procedimiento a seguir para la aprobación por la Asamblea, en el ejercicio de sus funciones de impulso, orientación y control de la acción de gobierno, de resoluciones o mociones de carácter no legislativo.

Comenzando por el análisis de las comparecencias rechazadas, debemos señalar, en primer lugar, que el art 49.1 c) del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM), en el que se basan expresamente los acuerdos iniciales de inadmisión impugnados, establece que corresponde a la Mesa de la Asamblea “calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, resolver sobre la admisión o inadmisión a trámite de los mismos y decidir su tramitación, con arreglo en todo caso a lo dispuesto en el presente Reglamento”, siendo en esta primera fase de calificación y admisión a trámite en la que hay que situar el análisis de los acuerdos recurridos. Por otra parte, estamos ante comparecencias que se solicitan en aplicación del art. 211 RAM, que dispone: “otras entidades o personas podrán comparecer ante las Comisiones a efectos de informe y asesoramiento sobre materias de competencia o interés de la Comunidad de Madrid por acuerdo de la



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

Comisión competente en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 70.1 e) de este Reglamento, a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión correspondiente". En consecuencia, a la vista de los preceptos reproducidos, a la Mesa, en esta fase del procedimiento parlamentario [ex art. 49.1 c) RAM], le corresponde analizar los requisitos de legitimación, sin que pueda rechazar a limine la solicitud de admisión a trámite mediante argumentos de índole material, facultad ésta que reside en la comisión competente o, de acuerdo con la delegación prevista en el art. 70.2 RAM, en la mesa de la comisión competente.

En segundo término, "debemos recordar que este Tribunal se ha ocupado ya en otras ocasiones de la naturaleza de la facultad parlamentaria de instar la comparecencia de determinadas personas, así como de su régimen jurídico. Con carácter general, hay que entender que estas iniciativas, cuando, como sucede en este caso, aparecen previstas en el Reglamento de la Cámara, se integran en el *ius in officium* del representante. En concreto y respecto a las solicitudes de comparecencia que aparecen previstas en las normas o usos parlamentarios, hemos destacado que, **en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, dicha facultad ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE** (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5; 208/2003 de 1 de diciembre, FJ 5, y 33/2010, de 19 de junio, FJ 5). Por ello, como dijimos en el ATC 181/2003, de 2 de junio, FJ 2, la Mesa de la Cámara, al decidir sobre la admisión de la iniciativa, no podrá en ningún caso desconocer que es manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que la formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

impedimentos ilegítimos” (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; que reitera la STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3)”.

Concluyendo en el Fundamento Jurídico Quinto que:

“De acuerdo con lo que se viene de exponer, se está ya en condiciones de analizar los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmitieron las dos solicitudes de comparecencia presentadas por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, reproducidas en los antecedentes de esta Sentencia. De acuerdo con la normativa reproducida, la solicitud de las dos comparecencias rechazadas cuenta con cobertura reglamentaria, sin que el órgano rector de la Cámara pueda rechazar a limine su tramitación, salvo que la iniciativa se ejerza con manifiesta inobservancia de los trámites reglamentarios previstos o no tenga encaje normativo, lo que evidentemente no es el caso”.

Es asimismo procedente traer a colación, a efectos de interpretación finalista, traer a colación la concepción de la función de control parlamentario en la doctrina del Tribunal Constitucional que se ha expresado de forma contundente en su muy reciente 124/2018, de 14 de noviembre, en cuyo Fundamento Jurídico Cuarto proclama:

“La teoría del control se presenta como parte inseparable de la teoría de la Constitución, porque ambos términos se encuentran ineludiblemente enlazados. La decisión del pueblo organizado en poder constituyente se sitúa en el origen histórico de la Constitución y la legitimación democrática, con la atribución al mismo de la titularidad de la soberanía, se constituye en *príus* lógico para poder pensar en el Estado como Estado constitucional.

El concepto de Constitución democrática va ineludiblemente ligado a la existencia de un régimen de *checks and balances* (pesos y contrapesos)



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

entre los diferentes poderes del Estado. La Constitución es norma y no pura entelequia, solo en la medida en que exista control de la actividad estatal y en tanto que el sistema de control entre los poderes del Estado forme parte del propio concepto de Constitución. El carácter democrático de la Constitución requiere no sólo una organización constituida a partir del principio democrático como legitimador originario en la emanación de la Norma Fundamental, sino también la propia ordenación del Estado constitucional desde el principio democrático, de tal suerte que quede garantizada la libertad del soberano y sea efectivo el control del poder.

Aplicando dichos principios, ínsitos en nuestra Constitución, hemos afirmado en numerosas ocasiones que el «imperio de la Constitución como norma suprema» (STC 54/1983, de 21 de junio, FJ 2, y, antes aún, STC 16/1982, de 28 de abril, FJ 1), declarado expresamente por su artículo 9.1, trae causa de que la Constitución misma es fruto de la determinación de la nación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan, por ello, los poderes de un Estado (art. 1.2 CE). Este ha de ser concebido como el conjunto de instituciones y órganos que ejercen, en todo el territorio, poder público [STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 4 a)]. Y que «como consecuencia recae sobre los titulares de cargos públicos un cualificado deber de acatamiento a dicha norma fundamental, que no se cifra en una necesaria adhesión ideológica a su total contenido, pero sí en el compromiso de realizar sus funciones de acuerdo con ella y en el respeto al resto del ordenamiento jurídico (en tal sentido, entre otras, SSTC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3, y 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 5). Que esto sea así para todo poder público deriva, inexcusablemente, de la condición de nuestro Estado como constitucional y de Derecho. El sometimiento de todos a la Constitución es «otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

poder constituyente» [SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 18, y 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 6 b)]. En el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución, que, como afirmó este Tribunal en la STC 42/2014, FJ 4 c), «requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella» [STC 259/2015, FJ 4 b)].

Segunda.- Sobre las facultades de calificación de las Mesas de la Cámaras en relación con las peticiones de información parlamentarias.

2.1.- Normativa reguladora. Consideración doctrinal.

Dispone el artículo 18 del vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid:

1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados tendrán derecho a solicitar del Consejo de Gobierno los datos, informes o documentos que obren en poder de este como consecuencia de actuaciones administrativas realizadas por la Administración Pública de la Comunidad de Madrid. La solicitud se dirigirá en todo caso por conducto de la Presidencia de la Asamblea.

2. El Consejo de Gobierno, a través de la Presidencia de la Asamblea, deberá, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al Diputado solicitante, facilitar los datos, informes o documentos recabados en formato digitalizado, siempre que sea posible, y de modo inteligible, o manifestar las razones fundadas en Derecho que lo impidan.

3. Cuando el volumen o la naturaleza de los datos, informes o documentos solicitados lo determinen, la Mesa de la Asamblea, a petición motivada del Consejo de Gobierno, podrá disponer el acceso directo a aquellos



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

por el Diputado solicitante en las propias dependencias administrativas en las que se encuentren depositados o archivados, comunicando el Gobierno el día y la hora de la personación, que en todo caso deberá tener lugar dentro de un plazo no superior a los quince días. En tal caso, la autoridad administrativa encargada de facilitarlos exhibirá al Diputado solicitante los datos, informes o documentos solicitados, y el Diputado podrá tomar las notas que estime oportunas y obtener copia o reproducción, preferentemente en formato digitalizado, de aquellos que le interesen. El Diputado solicitante podrá analizar la documentación acompañado a tales efectos de personas que le asistan.

La personación en las dependencias administrativas, en la fecha y hora señaladas, indica el inicio de la puesta a disposición de la información al Diputado y a sus acompañantes, extendiéndose hasta el completo examen de la documentación.

4. Cuando los datos, informes o documentos solicitados afecten al contenido esencial de derechos fundamentales o libertades públicas constitucionalmente reconocidas, la Mesa, a petición motivada del Consejo de Gobierno, podrá declarar el carácter secreto de las actuaciones a los efectos previstos en el artículo 26.1 del presente Reglamento, así como disponer el acceso directo a aquellos en los términos establecidos en el apartado anterior, si bien el Diputado podrá tomar notas, mas no obtener copia o reproducción ni actuar acompañado de personas que le asistan.

5. Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, con el visto bueno de la Portavocía del respectivo Grupo Parlamentario, podrán asimismo solicitar de la Administración del Estado o de las Administraciones Locales de la Comunidad de Madrid los datos, informes o documentos que tengan a bien proporcionar sobre materias que sean de



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

competencia o de interés de la Comunidad de Madrid. La solicitud se dirigirá en todo caso por conducto de la Presidencia de la Asamblea.

Con una ligera variación en los apartados 3 y 4, el precepto es prácticamente idéntico a la redacción contenida en el artículo 18 del RAM de 1997, con la inclusión de la preferencia actual porque el Consejo de Gobierno facilite los datos en soporte digitalizado, siempre que ello sea posible.

En el Reglamento del Congreso de los Diputados, la facultad de solicitar información y documentación se recoge en el artículo 7, con una regulación más parca, disponiendo:

1. 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.

2. 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.

En sentido similar se reconoce el derecho a los senadores en el artículo 20.2 del Reglamento del Senado, que establece:

Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Senadores, 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 Senado y la Administración requerida



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Senado, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impidan.

En el ámbito de los parlamentos autonómicos, el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, regula el derecho de petición de información y documentación de los diputados en su artículo 13, disponiendo:

1. Los Diputados tendrán derecho a recibir, a través de la Mesa de las Cortes, la información y documentación necesaria para el desarrollo de sus tareas que serán facilitadas por los servicios generales de la Cámara.

2. Para el mejor cumplimiento de sus funciones, los Diputados podrán recabar los datos, informes y documentos que obren en poder de la Administración Regional. En todo caso, el escrito de solicitud deberá señalar el dato, informe o documentación a que se refiera.

La solicitud se dirigirá, en todo caso, al Presidente de las Cortes que la trasladará a la Mesa para su calificación en la forma prevenida en el artículo 32.1.4ª, remitiéndola a la Administración requerida en el plazo de siete días para que facilite la documentación solicitada en la forma en que la Administración Regional disponga de ella, en el plazo de un mes o manifieste en el mismo las razones fundadas que en derecho lo impiden.

Igualmente la Mesa de las Cortes vendrá obligada a comunicar en el plazo de siete días al Diputado solicitante las razones fundadas en derecho que hubieren motivado, en su caso, la no admisión a trámite de la solicitud.

Recibida la documentación, el Presidente de las Cortes dará traslado de la misma al Diputado interesado en el plazo no superior a cinco días.

3. Asimismo, los Diputados, y por el mismo procedimiento establecido en el apartado 2, podrán solicitar informes y documentación de las autoridades



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

dependientes de la Administración Central, Local y otras instituciones en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha.

4. En el supuesto de que los Diputados no estén de acuerdo con las decisiones tomadas por la Mesa, podrán recurrir ante la misma, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 32.2 del presente Reglamento.

Asimismo, el Reglamento de las Cortes Valencianas, regula este derecho en su artículo 12 de forma prolija, precisando:

1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los diputados y diputadas, previo conocimiento del respectivo grupo parlamentario, tendrán la facultad de recabar los datos, informes y documentos administrativos, en papel o en soporte informático de las administraciones públicas de la Generalitat, que obren en poder de éstas y de las instituciones, organismos y entidades públicas empresariales dependientes de la misma.

2. La solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto del presidente o presidenta de las Corts Valencianes, y la administración requerida deberá facilitar la información o documentación solicitadas o manifestar al presidente o presidenta de las Corts Valencianes, en plazo no superior a veinte días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en derecho que lo impidan. En el supuesto en que soliciten datos, informes o documentos que consten en fuentes accesibles al público de carácter oficial, la administración requerida podrá limitarse a la indicación precisa del lugar en el que se encuentran disponibles, siempre que sean susceptibles de reproducción.

3. Si el Consell no cumple lo que disponen los apartados anteriores, el diputado o diputada solicitante podrá formular una pregunta oral ante la



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

comisión competente que se incluirá en el orden del día de la primera sesión que se convoque. Si, a juicio del grupo parlamentario al que pertenece quien lo ha pedido, las razones no son fundamentadas, en el plazo de cinco días, puede presentar una proposición no de ley ante la comisión correspondiente que tendrá que ser incluida en el orden del día de una sesión a realizar en el plazo de quince días desde su publicación.

4. *Cuando los datos, informes o documentos solicitados por los diputados o diputadas afecten al contenido esencial de los derechos fundamentales o libertades públicas constitucionalmente reconocidas, la Mesa, a petición del Consell, podrá declarar el carácter no público de las actuaciones, disponiendo el acceso directo a aquellos en los términos establecidos en el apartado anterior, pudiendo el diputado tomar notas pero no obtener copias ni actuar acompañado de asesor.*

5. *Asimismo, los diputados y diputadas, en el marco de la legalidad, podrán solicitar de las administraciones locales o del Estado y de los órganos de gobierno de las otras comunidades autónomas, a través del presidente o presidenta de las Corts Valencianes, la documentación que consideren que afecta, de alguna forma, a la Comunitat Valenciana.*

6. *Los diputados y diputadas también tienen derecho a recibir directamente o a través de su grupo parlamentario la información y documentación necesaria para el desarrollo de sus tareas. Los servicios de las Corts Valencianes, a través del letrado o letrada mayor, tienen la obligación de facilitárselas.*

El derecho de petición de información y documentación ha sido ampliamente estudiado por la doctrina científica especializada. RAZQUÍN LIZÁRRAGA² afirma que "El derecho de información de los diputados es un

² RAZQUÍN LIZÁRRAGA, Martín M^a: "Límites del derecho de información de los diputados". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Nº 113 (2018)



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

derecho fundamental que se inserta dentro del haz de derechos parlamentarios, como un derecho instrumental al servicio de las funciones que la Constitución concede al Parlamento], principalmente, el impulso y control de la acción de gobierno. Por tanto, se concibe como un *ius in officium* del cargo público representativo". ARRUEGO RODRÍGUEZ³ entiende que: "La consideración de esta facultad como instrumental respecto de la función de control de la acción de gobierno inherente al concepto de representación política, desempeña, según habrá ocasión de comprobar inmediatamente, un trascendental papel en la determinación jurisprudencial de su contenido. Ahora bien, aunque en numerosas ocasiones, tal y como se desprende de los supuestos de hecho contemplados en la jurisprudencia constitucional, las solicitudes de información estén en el origen de específicas iniciativas de control parlamentario, el «derecho a la documentación» es, en realidad, un instrumento para que el parlamentario desarrolle efectivamente sus funciones. Es decir, tiene la finalidad no de controlar, sino de dotarle del material para ejercer su actividad".

Sin embargo, como veremos seguidamente, el Tribunal Constitucional se ha inclinado por incardinar el derecho de los diputados a solicitar información y documentación dentro del marco de la función del control al ejecutivo, vinculándolo además directamente con el derecho fundamental del artículo 23.2 CE a participar en condiciones de igualdad en el acceso y desempeño de los cargos públicos.

2.2.- Jurisprudencia constitucional.

En la temprana **STC 161/1998**, dictada en recurso de amparo promovido por cuatro diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha contra el

³ ARRUEGO RODRÍGUEZ, Gonzalo: "Sobre el derecho a la documentación en la jurisprudencia constitucional" Revista Española de Derecho Constitucional, número 68, mayo-agosto 2003. Pág 363.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

acuerdo de inadmisión por parte de la Mesa del Parlamento de cuatro peticiones de información, el Alto Tribunal señala:

(FJ6): "Afirmado por los cuatro Diputados recurrentes que la resolución de la Mesa les ha privado del derecho a «recabar los datos, informes y documentos que obren en poder de la Administración Regional», que les confiere el art. 12.2 del Reglamento de las Cortes ^Pno ofrece duda que el derecho fundamental que puede resultar afectado es el que garantiza dicho art. 23.2 de la Constitución, puesto que la privación denunciada supondría, en su caso, impedir el ejercicio de una facultad que una norma con fuerza de ley en su sentido material -el Reglamento de las Cortes- les atribuye en su condición de titulares del cargo público de Diputados.

Estas observaciones sitúan el recurso de amparo en el campo conceptual que le corresponde, sin que conduzcan a descalificar, por erróneamente fundada, la motivación que le dan los demandantes, dado que, no sólo este Tribunal debe atender los recursos de amparo siempre que, por encima de posibles equívocos en el señalamiento de las normas constitucionales, el derecho fundamental, presuntamente violado, se identifique con precisión sino también porque la norma contenida en el art. 23.1 resulta inseparable de la del art. 23.2 cuando se trata, como aquí ocurre, de una petición de amparo deducida por representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que ello comporta defender también el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos (SSTC 10/1983, de 21 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo).

Esta conexión que se produce, en casos como el presente, entre las normas contenidas en los dos números del art. 23 de la Constitución permite reconocer, de manera clara, que el sentido y alcance de la queja



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

deducida no es otro que el de reclamar amparo frente a lo que se estima ser impedimento ilegítimo en el ejercicio de una tarea de control político, ciertamente inherente al concepto mismo que encarna en nuestras asambleas electivas.”

(FJ7): “El derecho fundamental del art. 23.2 de la Constitución, a cuyo contenido esencial nos hemos anteriormente referido, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva según se deja dicho, de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, estos quedan integrados en el status propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales -y en último extremo ante este Tribunal- el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo, con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC.”

Precisando en el mismo fundamento jurídico: “En razón a todo ello, debemos aquí dejar establecido que, en principio, el art. 12.2 del Reglamento citado, crea a favor de los parlamentarios castellano- manchegos un derecho individual a recabar, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, información a la Administración Regional el cual por venir integrado en el status propio del cargo de Diputado, se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 de la Constitución”.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

Analiza seguidamente el marco el juicio de admisibilidad realizado por la Mesa, a la luz de las exigencias del derecho fundamental identificado y su precisa configuración legal en el reglamento parlamentario, señalando que:

(FJ8): “Es claro, a partir de lo dicho, que la expresada facultad de los parlamentarios no puede quedar sujeta, en el seno de la Cámara, a un control de oportunidad sobre la conveniencia o inconveniencia de hacer llegar a la Administración de la Comunidad Autónoma la solicitud de información que aquéllos formulen.

Esta interpretación queda descartada por el terminante tenor potestativo del art. 12.2 («Los Diputados podrán recabar»), por la evidencia de que la norma ha querido poner en relación directa a los parlamentarios con la Administración Autonómica y por el sentido de la expresión «inadmisión» utilizada en los arts. 12.2 y 30.4 del Reglamento para referirse a la intervención de la Mesa, pues es indiscutible que esta intervención quedaría desfigurada si el trámite de admisión, contrariando el significado común que a este término se atribuye en nuestro Derecho, se pudiera emplear para hacer prevalecer libremente el criterio de la Mesa en orden a la oportunidad de la petición.

Ni el control de admisión de la Mesa puede dar lugar a trasladar en favor de este órgano la facultad que el Reglamento concede a los parlamentarios, ni, en otro orden de cosas, cabe dar más alcance a la mediación del Presidente de las Cortes en la tramitación de la solicitud de información que el que corresponde a su condición de representante ad extra de la Cámara (art. 33.1), sin que dicha mediación entrañe reconocimiento alguno de potestad en orden a la apreciación de la viabilidad material de los escritos que para su traslado al Consejo de Gobierno se le dirigen (párrafo segundo del art. 12.2).



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

Debe, por ello, considerarse que el ámbito propio del control por parte de la Mesa para «declarar la admisibilidad o inadmisibilidad» (art. 30.4) de escritos como los que aquí se dedujeron es el examen de la viabilidad formal de esas peticiones de información, que habrán de ser admitidas y trasladadas al Consejo de Gobierno cuando no se aprecien carencias o deficiencias relevantes en su presentación o en su redacción. Podría, acaso, estimarse que tampoco es contrario a la finalidad de ese control que la Mesa rechace escritos en los que se planteen cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara, pero no corresponde aquí concebir hipótesis en las que la Mesa pudiera, tal vez, decidir la inadmisión de una petición de información por causas ajenas a las de su estricta regularidad formal, sino tan solo señalar que en la decisión sobre la admisión de dicha clase de peticiones no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio de un derecho del parlamentario que las formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 de la Constitución)».

Concluyendo en el caso concreto que:

(FJ9): “La resolución de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 10 de diciembre, que, rechazando el recurso de los actores, decidió la inadmisión definitiva de sus solicitudes de información, se fundamenta en la consideración de que «su admisión podría llevar a una posible obstrucción de la labor de la Administración y en algunos supuestos afectaría a la intimidad de las personas». Cumplió, por tanto, la Mesa con la exigencia de motivación que impone el apartado segundo del art. 30.4 del Reglamento, pero es obvio que tal satisfacción formal no basta, por todo lo que se deja dicho, para concluir que la decisión de inadmisión es conforme al derecho



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

fundamental invocado por los demandantes, puesto que este derecho exige también que la motivación no entrañe el desconocimiento de la facultad que corresponde a los Diputados para dirigirse a la Administración en requerimiento de información, ni se manifieste desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio.

Ninguna de las dos razones que integran la motivación del Acuerdo recurrido cumple dichas exigencias."

La jurisprudencia constitucional posterior ha ido profundizando en esta misma línea interpretativa y aplicativa, dibujando dos fases básicas en el ejercicio del derecho de petición de los parlamentarios, a la que puede añadirse, en determinados casos, una eventual tercera fase respecto de la que el Tribunal Constitucional se declaró incompetente, asumiendo recientemente el papel de control la jurisdicción contencioso-administrativa, como veremos seguidamente. Estas fases serían las siguientes:

1ª.- En el seno de la cámara parlamentaria, se sustancia con la formulación de la iniciativa parlamentaria y la decisión que en relación con la misma adopta la Mesa. Sobre esta fase puede proyectarse la labor fiscalizadora del Tribunal Constitucional desde el parámetro de la eventual lesión a los derechos fundamentales de los diputados.

2ª.- Que tiene lugar ya fuera del ámbito parlamentario y se produce en el seno del Ejecutivo, cuando éste accede o rechaza la entrega de la documentación solicitada por el parlamentario, aduciendo las razones que estime convenientes o procedentes en derecho, o simplemente desoyendo la petición por la vía de los hechos. El Tribunal Constitucional se ha declarado incompetente para el análisis de esta fase por entender que la proyección del derecho fundamental del diputado se agota dentro del procedimiento



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

parlamentario que constituye la primera fase. (ATC 426/1990, de 10 de diciembre y La STC 220/1991, de 25 de noviembre)

3ª.- La tercera fase sólo se abre ante la negativa o desatención sobre la petición de información y documentación por parte del Ejecutivo. Frente a ello el diputado puede utilizar el amparo ante la Presidencia de la Cámara, previsto en la mayoría de los reglamentos parlamentarios, o bien instar un procedimiento judicial ante los tribunales de la jurisdicción contenciosa-administrativa frente a un acto expreso o presunto procedente del Ejecutivo (no del parlamento). Esta vía ha sido confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 15 de junio de 2015 (RJCA/2015/4591)

En la línea ya marcada, cabe traer a colación posteriores sentencias del Tribunal Constitucional que la confirman, y así, en la **STC 220/1991** (FJ 5), afirmó:

“En relación con el derecho protegido por el art. 23 de la Constitución, la solución viene presidida por las siguientes premisas, extraídas de la doctrina que en esta materia han establecido, entre otras, las SSTC 32/1985, 161/1988, 45/1990 y 196/1990 y el ATC 426/1990: a) el derecho fundamental reconocido en el art. 23 de la Constitución es un derecho de configuración legal, correspondiendo a la Ley —concepto en el que se incluyen los Reglamentos Parlamentarios— ordenar los derechos y facultades que correspondan a los distintos cargos y funciones públicas, pasando aquéllos, en virtud de su creación legal, a quedar integrados en el status propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares defender, al amparo del art. 23.2 de la C.E., el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido; b) el citado derecho constitucional garantiza no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también a



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

mantenerse en ellos sin perturbaciones ilegítimas y a que no se les impida desempeñarlos de conformidad con lo que la Ley disponga [...]"

Y en la **STC nº 32/2017, de 27 de febrero**, ha insistido en la inclusión del derecho de información parlamentaria dentro del art. 23 CE, señalando en su Fundamento Jurídico Cuarto:

"Por tal razón, las potestades de calificación y admisión han de ser entendidas como un juicio de admisión que formula la Mesa de la Cámara "sobre el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos" (STC 205/1990, FJ 6); corresponde a la Mesa "verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria" [SSTC 208/2003, FJ 4 c), y 44/2010, FJ 4]. La única excepción radicarán, como señalamos en la STC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 3, con cita de la STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3, "en aquellos supuestos en los que se planteen cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara, o en los que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengán limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario. En suma, 'si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad'".

Añadiendo en el Fundamento Jurídico Quinto:

"En razón a lo expuesto, podemos concluir que el art. 13.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha crea, en principio, a favor de los parlamentarios castellano-manchegos «un derecho individual a



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

recabar, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, información a la Administración Regional el cual por venir integrado en el status propio del cargo de Diputado, se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 de la Constitución» (STC 161/1988, FJ 7); derecho de recabar información que, como subraya el Ministerio Fiscal, no está sujeto a plazo o límite temporal alguno por el Reglamento de la Cámara (...)

Atendiendo a lo expuesto, podemos afirmar, en este momento, que la solicitud de la citada documentación se enmarca en el ejercicio, por parte del demandante de amparo, de la función parlamentaria de control o de fiscalización de la idoneidad para el cargo de los designados como miembros del Consejo de Gobierno. Dicho de otro modo, estamos ante el ejercicio del derecho individual a recabar, ex art. 13.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, información a la Administración regional, el cual por venir integrado en el status propio del cargo de diputado, se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 CE; derecho cuyo ejercicio no puede quedar sujeto, en el seno de la Cámara, a un control de oportunidad sobre la conveniencia o inconveniencia de hacer llegar a la Administración la solicitud de información, ya que el control que la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha ejerce en estos casos sobre los escritos y documentos presentados es, esencialmente, un examen de la viabilidad formal de tales propuestas (STC 57/2011, FJ 5)."

Desde el punto de vista de la jurisdicción contencioso-administrativa, cabe traer a colación **STS de 15 de junio de 2015** (RJCA/2015/4591) que afirma de forma rotunda:

"Ya al margen de las circunstancias propias de este litigio y como consideración de futuro, hay que decir que, tras la Ley 19/2013, de 9 de



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y para la Comunidad Valenciana, tras la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, 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" (FJ 7, último párrafo)."

En consecuencia, en relación con la primera cuestión objeto de este informe cabe afirmar, con carácter general, que:

1.- El control de la Mesa de la Asamblea sobre los escritos de petición de información y documentación formulados por los diputados ha de limitarse, esencialmente, a un examen de la viabilidad formal de tales propuestas, tal y como se encuentran reguladas en el Reglamento de la Asamblea de Madrid.

2.- La única excepción a la regla anterior y que permitiría a la Mesa rechazar legítimamente las peticiones de información mediante un análisis de su contenido material estaría constitucionalmente admitida en los siguientes casos:

- En aquellos supuestos en los que se planteen cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

- Cuando los escritos vengan limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario.

En estos casos es preciso que las resoluciones de inadmisión, en cuanto restrictivas del *ius in officium*, incorporen una motivación expresa, suficiente y adecuada, a efectos de que las mismas puedan ser adecuadamente analizadas por el Tribunal Constitucional (STC 32/2017, FJ4)

Tercera.- Sobre las facultades de calificación de las Mesas de la Cámaras en relación con las preguntas parlamentarias.

3.1.- Normativa reguladora y configuración jurisprudencial.

Establece el artículo 191 del vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid en relación con las preguntas parlamentarias.

Artículo 191

1. Los Diputados podrán formular preguntas al Consejo de Gobierno.
2. Los Diputados, con el visto bueno del Portavoz del Grupo Parlamentario respectivo, podrán formular preguntas de respuesta oral en Pleno directamente a la Presidencia del Consejo de Gobierno.

Artículo 192

1. Las preguntas deberán presentarse por escrito ante la Mesa de la Asamblea.
2. El escrito no podrá contener más que la escueta formulación de una sola cuestión que afecte al ámbito de la Comunidad de Madrid, interrogando sobre



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

un hecho, una situación o una información, sobre si el Consejo de Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto o si va a remitir a la Asamblea algún documento o a informarle acerca de algún extremo.

3. La Mesa de la Asamblea procederá a la calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión de la tramitación de las preguntas presentadas de acuerdo con lo establecido en este artículo, comprobando en particular el cumplimiento de los requisitos siguientes:

a) Las preguntas de respuesta por escrito a través de las que se soliciten datos, informes o documentos que, por su naturaleza, sean incluibles en el ámbito de las previsiones del artículo 18 del presente Reglamento, serán calificadas como solicitudes de información, al amparo de lo dispuesto en dicho artículo.

b) No será admitida a trámite la pregunta que sea de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni las que se refieran expresamente a personas que no tengan una trascendencia pública en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

c) No será admitida a trámite la pregunta en cuyos antecedentes o formulación se profieran palabras o se viertan conceptos contrarios a las reglas de la cortesía parlamentaria.

d) No será admitida a trámite aquella pregunta que suponga consulta de índole estrictamente jurídica.

4. En defecto de indicación expresa, se entenderá que quien formula la pregunta solicita respuesta por escrito y, si solicitara respuesta oral y no lo especificara, se entenderá que esta ha de tener lugar en Comisión.

Y en relación con las preguntas escritas, el artículo 198 dispone que:



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

Artículo 198

1. Las preguntas de respuesta escrita deberán ser contestadas por el Consejo de Gobierno dentro de los veinte días siguientes a su publicación en el "Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid". Este plazo podrá ser prorrogado mediante acuerdo de la Mesa de la Cámara, a petición motivada del Consejo de Gobierno, por otros veinte días más como máximo.

2. Si la cuestión sobre la que verse una pregunta de respuesta escrita hubiera sido objeto de publicación oficial o hubiera sido anteriormente respondida, el Consejo de Gobierno podrá contestar escuetamente, facilitando los datos que permitan la identificación de la publicación oficial o de la respuesta anteriormente proporcionada.

3. Si el Consejo de Gobierno no enviara la contestación en el plazo establecido en el apartado 1, la Presidencia, a petición del Diputado preguntante, ordenará que la pregunta de respuesta escrita se incluya en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión competente para su tramitación como pregunta de respuesta oral en Comisión, dándose cuenta de tal decisión al Consejo de Gobierno.

El Diputado que formule la pregunta podrá solicitar que en el portal de transparencia de la página web de la Cámara se deje constancia de aquella pregunta que no hubiera sido contestada en plazo.

Este último párrafo ha sido introducido de forma novedosa en relación con la redacción del anterior Reglamento de la Asamblea, que no lo contenía.

El Reglamento del Congreso de los Diputados regula las preguntas parlamentarias con el siguiente esquema:

Artículo 185



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

Los Diputados podrán formular preguntas al Gobierno y a cada uno de sus miembros.

Artículo 186

1. *Las preguntas habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso.*
2. *No será admitida la pregunta de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica.*
3. *La Mesa calificará el escrito y admitirá la pregunta si se ajusta a lo establecido en el presente Capítulo.*

Artículo 187

En defecto de indicación se entenderá que quien formula la pregunta solicita respuesta por escrito y, si solicitara respuesta oral y no lo especificara, se entenderá que ésta ha de tener lugar en la Comisión correspondiente.

Artículo 188

1. *Cuando se pretenda la respuesta oral ante el Pleno, el escrito no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo. Los escritos se presentarán con la antelación que fije la Mesa y que nunca será superior a una semana ni inferior a cuarenta y ocho horas.*
2. *Las preguntas se incluirán en el orden del día, dando prioridad a las presentadas por Diputados que todavía no hubieren formulado preguntas en*



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

el Pleno en el mismo período de sesiones. Sin perjuicio de este criterio, el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces, señalará el número de preguntas a incluir en el orden del día de cada sesión plenaria y el criterio de distribución entre Diputados correspondientes a cada Grupo Parlamentario.

3. En el debate, tras la escueta formulación de la pregunta por el Diputado, contestará el Gobierno. Aquél podrá intervenir a continuación para replicar o repreguntar y, tras la nueva intervención del Gobierno, terminará el debate. Los tiempos se distribuirán por el Presidente y los intervinientes, sin que en ningún caso la tramitación de la pregunta pueda exceder de cinco minutos. Terminado el tiempo de una intervención, el Presidente automáticamente dará la palabra a quien deba intervenir a continuación o pasará a la cuestión siguiente.

4. El Gobierno podrá solicitar, motivadamente, en cualquier momento y por una sola vez respecto de cada pregunta, que sea pospuesta para el orden del día de la siguiente sesión plenaria. Salvo en este caso, las preguntas presentadas y no incluidas en el orden de día y las incluidas y no tramitadas, deberán ser reiteradas, si se desea su mantenimiento para la sesión plenaria siguiente.

Disponiendo con relación a las preguntas con respuesta escrita que:

Artículo 190

1. La contestación por escrito a las preguntas deberá realizarse dentro de los veinte días siguientes a su publicación, pudiendo prorrogarse este plazo a petición motivada del Gobierno y por acuerdo de la Mesa del Congreso, por otro plazo de hasta veinte días más.

2. Si el Gobierno no enviara la contestación en dicho plazo, el Presidente de la Cámara, a petición del autor de la pregunta, ordenará que se incluya en el



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

orden del día de la siguiente sesión de la Comisión permanente, donde recibirá el tratamiento de las preguntas orales, dándose cuenta de tal decisión al Gobierno.

Por su parte, el Reglamento del Senado regula las preguntas de la siguiente forma:

Artículo 162.

- 1. Cuando se pretenda la respuesta oral ante el Pleno, el escrito de presentación de la pregunta no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o sobre si el Gobierno va a remitir al Senado algún documento o a informarle acerca de algún extremo.*
- 2. No serán admitidas preguntas de exclusivo interés personal de quien las formula o de cualquier otra persona singularizada, ni las que supongan consulta de índole estrictamente jurídica.*
- 3. La Mesa calificará el escrito y admitirá la pregunta si se ajusta a lo establecido en el presente capítulo.*

Artículo 163.

- 1. Las preguntas no podrán ser incluidas en el orden del día hasta transcurridas dos semanas desde la fecha de presentación. No obstante lo anterior, podrá solicitarse, por razón de urgencia, la inclusión de preguntas sin necesidad de respetar dicho plazo, pero siempre con un intervalo mínimo de veinticuatro horas desde su presentación. La urgencia deberá ser reconocida por el Gobierno.*



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

2. Las preguntas se incluirán en el orden del día, según orden de presentación, pero se dará prioridad, dentro de igual criterio, a las presentadas por Senadores que todavía no hubieran formulado preguntas en el Pleno dentro del mismo período de sesiones. Sin perjuicio de este criterio, el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, señalará el número de preguntas a incluir en el orden del día de cada Pleno y el criterio de distribución entre Senadores pertenecientes a cada Grupo.

3. El Gobierno puede aplazar la respuesta razonando el motivo, en cuyo caso señalará el día, dentro del plazo de un mes, en que esté dispuesto a responder.

Señalando en relación con las preguntas para respuesta escrita que:

Artículo 169.

1. El Gobierno deberá remitir la respuesta correspondiente a las preguntas de contestación escrita dentro de los treinta días siguientes a su comunicación. Los Senadores serán notificados de la recepción por el Gobierno de sus preguntas y de la fecha de conclusión del plazo del que dispone para su contestación.

2. Si el Gobierno no hace llegar la respuesta dentro del plazo previsto en el apartado anterior, el Senador interrogante podrá solicitar la inclusión de la pregunta en el orden del día de la sesión siguiente de la Comisión competente por razón de la materia, donde recibirá el tratamiento de las preguntas orales.

En el ámbito de los parlamentos autonómicos, el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha regula las preguntas parlamentarias en sus artículos 187 a 188, que establecen:

Artículo 187



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

Los Diputados podrán formular preguntas al Consejo de Gobierno, y a cada uno de sus miembros, que tengan por objeto la interrogación sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Consejo de Gobierno va a remitir a la Cámara algún documento o informarles acerca de cualquier tema.

Artículo 188

1. Las preguntas deberán presentarse mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara.

2. En defecto de indicación expresa, se entenderá que quien formula una pregunta solicita respuesta por escrito y, si solicitare respuesta oral y no especificara su voluntad de que se conteste en el Pleno, se entenderá que la contestación ha de tener lugar en la Comisión correspondiente.

3. La Mesa calificará el escrito, admitiendo la pregunta si se ajusta a lo establecido en el presente Capítulo, y ordenará su publicación.

No será admitida a trámite pregunta de exclusivo interés personal por parte del Diputado que la formule, ni tampoco las que supongan consulta de índole estrictamente jurídica.

4. Corresponde al Consejo de Gobierno determinar qué miembro de éste debe contestar una pregunta.

Disponiendo sobre las preguntas con respuesta escrita:

Artículo 191

1. Las preguntas para su contestación escrita deberán ser calificadas y admitidas a trámite por la Mesa de las Cortes, que enviará una copia de ellas al Consejo de Gobierno, quien deberá remitir las respuestas correspondientes dentro de los veinte días siguientes a la fecha de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

Se entenderá que dicho plazo queda en suspenso al finalizar el período de sesiones, reanudándose su cómputo al inicio del siguiente período.

2. Si el Consejo de Gobierno no enviara su contestación en el plazo precitado, el Presidente de la Cámara, a petición del autor de la pregunta, ordenará que se incluya en el orden del día de la siguiente sesión plenaria, tramitándose como pregunta con respuesta oral, y notificándose así al Consejo de Gobierno.

Por último, el Reglamento de las Cortes Valenciana, establece que:

Artículo 156.

Los diputados y diputadas podrán presentar preguntas al Consell y a cada uno de sus miembros.

Art. 157

1. Las preguntas deberán presentarse por escrito dirigidas a la Mesa de las Corts Valencianes.

2. 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.

3. La Mesa de las Corts Valencianes no tramitará aquellas preguntas que en su preámbulo o en su formulación realicen valoraciones que pudieran ser ofensivas para terceras personas, salvo que el diputado o diputada que las hubiera formulado elimine las referidas expresiones.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

4. Aquellas preguntas que no supongan recabar del Consell un criterio o valoración y que se circunscriban a solicitar del Consell información o documentación, se tramitarán por la Mesa como solicitud de documentación, al amparo de lo establecido en el artículo 12 del presente reglamento, previa comunicación al diputado o diputada que la hubiera formulado, para la subsanación del requisito de conocimiento del respectivo grupo parlamentario.

5. La Mesa calificará el escrito y admitirá la pregunta, si se ajusta a lo establecido en el presente capítulo. La no admisión de una pregunta tendrá que ser decidida por la Mesa mediante resolución motivada que exponga razonadamente los fundamentos jurídicos en que se base.

Artículo 158 En defecto de indicación, se entenderá que quien formula la pregunta solicita respuesta por escrito.

Y sobre las preguntas con respuesta escrita se dispone:

Artículo 161

1. Los diputados y diputadas podrán formular también preguntas al Consell solicitando contestación escrita, dirigidas a la Mesa de las Corts Valencianes, que las tramitará aplicando, en todo momento, lo que establece el artículo 157 de este reglamento.

La contestación por escrito a las preguntas tendrá que realizarse dentro de los quince días siguientes a su publicación, que lo será en el plazo máximo de diez días desde su presentación, pudiendo prorrogarse este plazo, a petición motivada del Consell y por acuerdo de la Mesa de las Corts Valencianes, por otro plazo de hasta quince días más.

2. Si el Consell no enviara contestación en este plazo, la Presidencia de las Corts Valencianes, a petición del autor de la pregunta, ordenará que se incluya en el orden del día de la siguiente sesión de la comisión competente,



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

donde recibirá el tratamiento de las preguntas orales y tendrá prioridad en la ordenación, dando cuenta de tal decisión al Consell.

Las preguntas como instrumento típico de la función de control parlamentario han sido tratadas con profusión por la doctrina científica. Ya ARANGÓN REYES⁴, en una temprana aproximación, señalaba:

“Por lo que se refiere, en primer lugar, a las preguntas, sin perjuicio de su consideración como procedimiento para obtener información por los parlamentarios, su capacidad potencial como medios de control es innegable. Calificar a la pregunta únicamente de instrumentos de información es olvidar el sentido fiscalizador que le es propio y que constituye, sin duda, su auténtica finalidad. Por ello, algunos autores la consideran como instrumento de dirección política, así BUCCISANO, otros como una función autónoma, así CHIMENTI, otros como instrumento de gobierno de la mayoría, así PACE y, en fin, otros como medio de fiscalización, así AMATO o MANZELLA, sosteniendo que su función sobrepasa a la de mera información. Todos los citados, a excepción de PACE, con quien discrepo totalmente, afirman, con mayor o menor énfasis, que la pregunta es un medio de contrastar, influir, fiscalizar..., es decir, hay que concluir (aunque no todos ellos lo reconozcan expresamente), de controlar, que es, por lo demás, la tesis clásica, que me parece difícil de desmontar, de DUGUIT, BARTHELEMY-DUEZ, MICELI, AMELLER, LEIBHOLZ, y la más aceptada en Alemania, desde STEIN a BUSCH. En Inglaterra, la dirección doctrinal dominante puede quedar fielmente reflejada en la conocida frase de TAYLOR

⁴ ARAGÓN REYES, Manuel. “El control parlamentario como control político”. *Revista de Derecho Político*, núm. 23, Madrid. 1986, pp. 29 y 30-



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

de que las preguntas constituyen uno de los medios más efectivos de control del ejecutivo jamás inventados.”

En un plano más institucional, cabe reseñar que en el estudio sobre instrumentos de control parlamentario, llevado a cabo por la Unión Interparlamentaria en 2007⁵, se manifiesta que: “Una pregunta parlamentaria es, por definición, un pedido de información. A través de las sesiones de preguntas, el parlamento puede hacer rendir cuentas al gobierno. Por supuesto, los parlamentarios pueden obtener información por otros medios, como los contactos *oficiosos* con personalidades clave de la maquinaria administrativa del estado. Sin embargo, el gobierno no puede dejar de responder a las preguntas que se le formulan en el parlamento, y las respuestas no sólo quedan a disposición de quien formuló la pregunta, sino de todos los parlamentarios de la cámara, lo que obviamente ocurre en el caso de las preguntas orales que deben responderse oralmente. Además, las preguntas pueden servir para que los parlamentarios pidan aclaración al gobierno sobre su posición respecto de un tema concreto, o sobre su dirección política más general.”

Y GÓMEZ CORONA⁶ afirma que: “Para el Tribunal Constitucional, «no cabe duda de que la facultad de formular preguntas (...) pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante»

⁵ UIP. Instrumentos de Control Parlamentario. Publicado por la Unión Interparlamentaria Apartado Postal 330 1218 Le Grand Saconnex. Ginebra, Suiza 2007. Pág. 52.

⁶ GÓMEZ CORONA, Esperanza “El control parlamentario en la jurisprudencia constitucional”. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, Pág. 273



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

2.3.- Doctrina jurisprudencial.

El Tribunal Constitucional en **STC 220/1991, de 25 de noviembre**, limitó el alcance del derecho fundamental de los parlamentarios a la formulación de preguntas al ámbito del procedimiento parlamentario, excluyendo del mismo el análisis de la contestación formulada por el gobierno. Y así, afirmó en el Fundamento Jurídico Quinto:

“En relación con el derecho protegido por el art. 23.2 de la Constitución, la solución viene presidida por las siguientes premisas, extraídas de la doctrina que en esta materia han establecido, entre otras, las SSTC 32/1985, 161/1988, 45/1990 y 196/1990 y el ATC 426/1990: a) el derecho fundamental reconocido en el art. 23 de la Constitución es un derecho de configuración legal, correspondiendo a la Ley -concepto en el que se incluyen los Reglamentos Parlamentarios- ordenar los derechos y facultades que correspondan a los distintos cargos y funciones públicas, pasando aquéllos, en virtud de su creación legal, a quedar integrados en el status propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares defender, al amparo del art. 23.2 de la C.E., el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido; b) el citado derecho constitucional garantiza no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también a mantenerse en ellos sin perturbaciones ilegítimas y a que no se les impida desempeñarlos de conformidad con lo que la Ley disponga; c) cuando se trata de una petición de amparo deducida por representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones la aplicación del art. 23 engloba, de manera inseparable, los dos números de los que consta; d) los actos a través de los cuales se articulan las peticiones de información y preguntas de los parlamentarios a los miembros del Gobierno y, en



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

general, todos aquellos que produzcan en el ámbito de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, incluidos los autonómicos, agotan normalmente sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de los instrumentos de control político, que excluye, generalmente, tanto la fiscalización judicial como la de este Tribunal Constitucional, al que no le corresponde el control de cualquier clase de alteraciones o irregularidades que se produzcan en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo; e) sin embargo, la doctrina general anterior no excluye que, excepcionalmente, en el desarrollo de esa clase de relaciones pueda vulnerarse el ejercicio del derecho fundamental que a los parlamentarios les garantiza el art. 23 de la C.E., bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras, si se les impide o coarta el ejercicio de la función parlamentaria. Es importante destacar que esto no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el Estatuto del Parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno, debiendo, además, sostenerse que, mientras los obstáculos al ejercicio de las facultades que integran la función parlamentaria provenientes de los propios órganos de las Cámaras son, en principio, susceptibles de revisión en amparo, las respuestas o actuaciones del Ejecutivo en réplica a tal ejercicio constituyen, también en principio, ejercicio de las funciones gubernamentales propias, susceptibles de control político y parlamentario -y, en última instancia, electoral-, pero no revisables, en general, desde consideraciones de corrección jurídica, so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política, no exigida en modo alguno por la Constitución, y poco conveniente con el



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

normal funcionamiento de la actividad política de las Cámaras Legislativas y del Gobierno.

La aplicación de la anterior doctrina al caso debatido nos conduce, recta y claramente, a la denegación del amparo solicitado, puesto que los parlamentarios demandantes no sufrieron limitación de clase alguna, ni por parte de la Cámara de la que son miembros, ni del Gobierno, en el ejercicio de su derecho a recabar información de éste sobre el destino de determinados fondos reservados, y, en tal sentido, realizaron plenamente su derecho, sin constricción ilegítima a su función parlamentaria de control de la acción del Gobierno, aunque la respuesta obtenida de éste consistiera en negar la información -por considerar que lo contrario sería incumplir la Ley, dictada por la propia Cámara a la que pertenecen los demandantes, que calificó de «reservados» los fondos a los que se refinó el requerimiento de información.

No corresponde a este Tribunal Constitucional decidir si esa negativa a informar es políticamente oportuna, sino tan sólo reiterar que la denegación o incompleta satisfacción de una pregunta o petición de información formuladas por parlamentarios no supone, por sí misma, la vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo garantizado por el art. 23 de la C.E., que no comprende el derecho a una respuesta con un concreto contenido, puesto que el cauce de control de tal actuación gubernamental es el de la acción política de dichos parlamentarios; ya se deja dicho que lo contrario sería suplantarse dicha acción política por la que este Tribunal, con manifiesto exceso en el ejercicio de su función y competencias e indebida desnaturalización del ámbito del art. 23, extendiéndolo más allá de los límites que le son propios”.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

Y centrándose ya en el ámbito estrictamente parlamentario, en el **Auto 9/1998, de 12 de enero**, al analizar la inadmisión de trámite por de una pregunta parte de la Mesa del Parlamento de Andalucía por entender reiterada la misma, el Alto Tribunal reconoce un margen de interpretación a la Mesa de la Cámara al señalar:

“La Mesa pudo haber acertado o no en su Resolución, pero ésta queda amparada «por la autonomía que la Constitución garantiza a las Cámaras y a sus órganos de gobierno para interpretar y aplicar las normas de organización de debates decididas por las propias Cámaras y no lesiona el derecho fundamental invocado» (ATC 614/1988, fundamento jurídico 2.º). El fondo de interés político de la actividad de la Consejera como miembro del Consejo de Aviaco había quedado ceñido con ocasión del primer debate suscitado en relación con el asunto de los pases, y por tanto, el derecho del parlamentario (e indirectamente, el de sus representados) a ejercer el control político del Gobierno. Por ello mismo, plantear una nueva pregunta en relación con sus actividades como Consejera de Aviaco podía ser razonablemente interpretado como un nuevo intento de abundar en aquel único punto de interés político, ya debatido en el primero de los Plenos. La Mesa, en definitiva, ha interpretado y aplicado el Reglamento en términos que, por discutibles que parezcan, no han redundado en lesión de derecho fundamental alguno, y lo ha hecho, además, en el ámbito de la autonomía parlamentaria garantizado por la Constitución, inaccesible, en tales casos, al control de este Tribunal (ATC 42/1997).”

Más adelante, en **STC 107/2001, de 23 de abril**, al enjuiciar el recurso de amparo que un diputado se presenta frente a la inadmisión de su pregunta por la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, se señala al final de su Fundamento Jurídico Cuarto:



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

“No cabe duda alguna de que la facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno y a sus miembros, y, en concreto, la facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno para su respuesta oral en el Pleno de la Cámara, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, corresponde a los Diputados de la Asamblea Regional de Murcia y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente (art. 22 EARM) y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante (en este sentido, STC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 2).”

Añadiendo seguidamente en los Fundamentos Jurídicos Séptimo y Octavo:

“7. La Mesa de la Cámara ha cumplido, como permite apreciar la mera lectura de los Acuerdos impugnados, con la exigencia de motivar la aplicación que ha efectuado de las normas, en este caso, del Reglamento Parlamentario, que han supuesto una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (STC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 5). Es obvio, sin embargo, que tal satisfacción formal no basta para concluir que la decisión de inadmisión aquí impugnada es o no conforme al derecho fundamental invocado por el demandante de amparo, pues este derecho exige también que la motivación no entrañe el desconocimiento de la facultad que corresponde a los Diputados Regionales para formular preguntas al Consejo de Gobierno y a sus miembros, ni se manifieste desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 9).

8. El motivo en el que la Mesa de la Asamblea Regional ha fundado su decisión de inadmisión a trámite, esto es, que la pregunta versaba sobre un asunto que excedía del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, no aparece contemplado en la legalidad aplicable, ni, en concreto, en el Reglamento de la Cámara, como causa o supuesto determinante de inadmisibilidad de la iniciativa parlamentaria que el demandante de amparo ha pretendido ejercer, por lo que ha de negársele al respecto tal virtualidad. No obstante, en el Acuerdo que desestima la solicitud de reconsideración contra el Acuerdo inicial de inadmisión se pretende salvar la falta de cobertura legal del motivo en el que se basa la decisión impugnada mediante la identificación de la noción "competencia de la Asamblea" con la de "competencias de la Comunidad Autónoma", pronunciándose también en este sentido el Ministerio Fiscal y el Letrado de la Asamblea Regional de Murcia."

Concluyendo que:

"La doctrina constitucional reseñada, en la medida en que a los efectos del ejercicio por parte de la Mesa de la Cámara de la potestad de calificar y admitir o no a trámite los escritos o documentos de índole parlamentaria excluye la identificación del concepto "competencia de la Asamblea" con el de "competencias de la Comunidad Autónoma", aunque ha sido elaborada con ocasión de una iniciativa parlamentaria de carácter legislativo y de ahí su expresa referencia a las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma, resulta plenamente aplicable en el supuesto que nos ocupa. Al respecto no existe ningún obstáculo, máxime si se tiene en cuenta que, a diferencia de lo que, en su caso, pudiera acontecer con una iniciativa



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

legislativa que fuese aprobada por la Cámara con extralimitación del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, la formulación de una pregunta parlamentaria, como acto de control de la acción de Gobierno y su sustanciación en la Cámara, agota sus efectos en el ámbito de las relaciones institucionales entre el Gobierno y el Parlamento, y, por carecer de efectos jurídicos, resulta inidónea, de principio, para afectar y, por consiguiente, vulnerar el orden de distribución de competencias. Así pues, el motivo en el que la Mesa de la Asamblea Regional ha fundado su decisión de inadmitir la propuesta formulada por el recurrente en amparo no encuentra su cobertura legal en la facultad que le confiere el art. 31.1 del Reglamento de la Cámara, como se pretende en los Acuerdos impugnados, para la calificación jurídico-material del contenido de aquellos escritos que se refieran a temas, cuyo tenor suscite dudas sobre la competencia de la Asamblea para conocer de ellos.”

Esta sentencia del Alto Tribunal es relevante a la hora de **precisar el alcance de determinadas cuestiones de orden competencial para motivar una decisión de inadmisión**, según se trate de una iniciativa legislativa o una iniciativa de control parlamentario, pues si pueden ser valoradas en el procedimiento legislativo, el Tribunal Constitucional no les otorga relevancia significativa en el segundo caso, lo que proyecta, en consecuencia sobre los instrumentos típicos de la función de control como las preguntas, las interpelaciones o las peticiones de información.

No obstante, el Tribunal Constitucional sí ha considerado procedente exigir como requisito para la admisión de las preguntas parlamentarias que las mismas versen sobre la actividad del Gobierno en cuanto Gobierno y no sobre la actuación particular de sus miembros. Se afirma así en su **ATC 125/2005, de 4 de abril (FJ2)**:



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

“La negativa a tramitar las preguntas, fundada en una interpretación no manifiestamente irrazonable de la norma, consistente en que puede deducirse de las normas constitucionales y reglamentarias citadas que en relación con las preguntas parlamentarias ha de entenderse implícito como requisito de admisibilidad su referencia a la competencia o gestión del Gobierno, no puede considerarse que viole ningún derecho fundamental del recurrente y cae con toda claridad dentro del círculo de poderes precisos para la correcta administración del Reglamento por la Mesa, que este Tribunal debe respetar, siempre que se ejerzan con un mínimo de razonabilidad, para no convertirse en una instancia revisora de contiendas sin contenido constitucional.”

El Alto Tribunal ha ido posteriormente perfilando su doctrina en el sentido que veremos. En **STC 44/2010, de 26 de julio**, se otorga el amparo solicitado por un diputado de las Cortes Valenciana, que había visto inadmitidas las preguntas que formuló al ejecutivo autonómico, por entender que el contenido de la misma se refiere a persona física o jurídica que no tiene una trascendencia pública dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma. Se señala al respecto en la sentencia que otorga el amparo que (FJ4):

“De este modo, para apreciar que existe vulneración de los derechos fundamentales de los parlamentarios contenidos en el art. 23.2 CE, en el sentido al que se refiere la presente demanda de amparo, es necesario que se haya producido una restricción ilegítima de los derechos que les reconocen las normas internas de la Cámara. A este respecto ya hemos tenido ocasión de señalar que la facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente y el desempeño de los derechos y facultades



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

que la acompañan constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium* del representante (SSTC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 107/2001, FJ 4; y 74/2009, FJ 3). Así, la inadmisión de las preguntas en cuestión, si bien prevista excepcionalmente en el art. 153.2 RCV, supone una limitación de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos cuya primera exigencia constitucional es la de que tal limitación aparezca suficientemente motivada (SSTC 38/1999, FJ 2; y 74/2009, FJ 3), como, por otra parte, exige el propio RCV en su art. 153.5, que establece que: La Mesa calificará el escrito y admitirá la pregunta, si se ajusta a lo establecido en el presente capítulo. La no admisión de una pregunta tendrá que ser decidida por la Mesa mediante resolución motivada que exponga razonadamente los fundamentos jurídicos en que se base.

Por ello, en el presente asunto, corresponde a este Tribunal controlar que en los supuestos en que los acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas sean contrarios a la admisibilidad de las preguntas, tales resoluciones incorporen una motivación expresa, suficiente y adecuada, en aplicación de las normas a las que está sujeta la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria, pues en ausencia de motivación alguna no sería 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 (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 9; 107/2001, FJ 7; 203/2001, FJ 4; 177/2002, FJ 10; y 74/2009, FJ 3).

En el presente caso no cabe duda de que las resoluciones impugnadas, incluidas aquellas que resuelven los recursos de reposición, difícilmente



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

pueden calificarse de motivadas; se limitan a transcribir el enunciado del correspondiente inciso del art. 153.2 RCV sin especificar por qué procede su aplicación al caso concreto, pese a que, como bien señala el Ministerio Fiscal, nada permite deducir que la concurrencia de la citada causa de inadmisibilidad fuese tan evidente que no necesitase explicación ulterior. Efectivamente, del tenor literal de las iniciativas parlamentarias no se desprende a primera vista que traten absolutamente sobre personas jurídicas sin trascendencia pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma o sobre cuestiones de índole estrictamente jurídica. Así, algunas de las preguntas versaban sobre contaminación por unos vertidos con residuos tóxicos en el municipio de Mislata por parte de una determinada fábrica de papel y la actuación de los poderes públicos al respecto; otras pretendían conocer si se habían celebrado contratos públicos entre las Consejerías del Ejecutivo valenciano y una serie de empresas relacionadas con la investigación judicial sobre el conocido como "caso Gürtel", así como sobre el posible pago de facturas por la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo a la misma serie de empresas; en fin, otras preguntas versaban sobre las contrataciones y adjudicaciones de licencias de radio y televisión en el territorio valenciano y sobre el plan de emergencia exterior del polígono El Serrallo, de Castellón. En suma, el contenido lacónico y estereotipado de las resoluciones impugnadas, carente, en estos casos, de cualquier tipo de justificación argumentada e individualizada, pone en evidencia un vicio de falta de motivación que impide conocer las razones por las que la Mesa considera que las iniciativas rechazadas incurren en la causa de inadmisión prevista en el art. 153.2 RCV, por lo que resulta obligado concluir que se ha vulnerado el derecho fundamental de los recurrentes garantizado por el art. 23.2 CE, lo que conlleva el necesario otorgamiento en este punto del amparo solicitado.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

En efecto, en el presente caso, como en el enjuiciado en la STC 74/2009, la falta de motivación de las resoluciones impugnadas hace difícil juzgar las razones que llevaron a la Mesa de las Cortes Valencianas a inadmitir las preguntas, pero del tenor literal de éstas se deduce una innegable vinculación con la actividad de control del Gobierno que integra la esencia de la actividad parlamentaria (STC 161/1988, FJ 6). Así, la obligación de interpretar las normas parlamentarias del modo más favorable al ejercicio de los derechos y facultades de los representantes (STC 141/2007, FJ 5) habría obligado, en principio, a su admisión a trámite si bien la falta de fundamentación de las resoluciones parlamentarias, que no puede ser subsanada mediante las alegaciones realizadas por el Letrado Mayor en el presente recurso de amparo, impide ahondar en este momento en el control material de las mismas, por el necesario respeto a las facultades que integran la autonomía parlamentaria (STC 74/2009, FJ 3).”

En idéntico sentido, por ser el mismo el motivo de inadmisión de las preguntas alegado por la Mesa, también en la Cortes Valencianas, se pronunció el Tribunal Constitucional en **STC 27/2011, de 14 de marzo**, precisando (FJ5):

“Entrando en el análisis de los casos concretos que se traen a estos autos, resulta que las preguntas, a las que se achaca que versan sobre persona jurídica sin trascendencia pública en la Comunidad Autónoma, se refieren a distintos supuestos en los que se inquiere sobre la intervención del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda o del propio Consell, en materias de su competencia, en relación con casos que afectan a distintas empresas: así, en las preguntas formuladas por la Diputada Sra. Oltra i Jarque, se pregunta sobre distintas actuaciones de la Conselleria citada, incluida la tramitación de un expediente administrativo sancionador, derivadas de la actuación de una determinada empresa en una zona que



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

cuenta con protección forestal en el término municipal de Serra d'en Galceran. Por su parte, la pregunta del portavoz adjunto del grupo parlamentario Compromís, Sr. Morera Català, tiene por objeto "subvenciones de la Generalitat con dinero público" a una empresa, lo que, con independencia de los proyectos que ésta tuviera en cuanto a despidos de trabajadores, va dirigido a "controlar la acción de gobierno y la inversión de dinero público". En último término, las preguntas formuladas por la Diputada Sra. Molla Herrera inquieran sobre la intervención de la Administración de la Comunidad Valenciana en relación con la actividad de una empresa que plantea determinados problemas de naturaleza medioambiental -el proyecto de almacenamiento de gas natural en Vinaròs-.

En consecuencia, en función de todo lo expuesto, no se puede concluir la manifiesta ausencia de trascendencia pública de las personas jurídicas citadas en las distintas preguntas, toda vez que en relación con las mismas existen determinadas actuaciones administrativas de distinta naturaleza. Ello hace que, en todos los casos, el tenor de las preguntas formuladas y la condición de su destinatario permiten situarlas, en principio, en el ámbito del control parlamentario".

Y ya en el ámbito de la **Asamblea de Madrid**, el Tribunal Constitucional 200/2014, de 15 de diciembre, en **STC 200/2014, de 15 de diciembre**, otorgó el amparo al diputado recurrente anulando el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea (de 22-10-2012) que inadmitió una pregunta formulada con fecha de 19 de octubre de 2012, de conformidad con el art. 191 RAM, dirigida al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para su respuesta oral en el Pleno de la Cámara, con el siguiente tenor: "*¿Qué acciones va a ejercer el Gobierno, en el marco de sus competencias, para exigir responsabilidades a aquellos gestores de los municipios en los que la Cámara de Cuentas ha detectado graves irregularidades?*", denegándose la admisión



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

por el órgano rector “por exceder su objeto de las competencias del Gobierno de la Comunidad de Madrid”.

En esta sentencia el Alto Tribunal consideró (FJ8):

“De acuerdo con lo expuesto, la decisión de la Mesa no parece apoyarse en ninguno de los límites materiales contemplados por el Reglamento de la Cámara, pues la pregunta inadmitida no resulta ser una consulta jurídica, ni de interés estrictamente personal del Diputado recurrente u “otra persona singularizada”, ni contiene expresiones contrarias “a las reglas de la cortesía parlamentaria”, ni consta que pudiera ser reiterativa de otra pregunta de respuesta oral sustanciada en el mismo período de sesiones ordinarias, siendo pertinente recordar que este Tribunal ha venido sosteniendo que “si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad” (STC 107/2001, FJ 3 y doctrina allí citada). Por otro lado, los razonamientos del Presidente de la Mesa desestimando la reconsideración no justifican el rechazo *a limine* de la iniciativa, pues incluyendo la pregunta la salvaguarda “en el marco de sus competencias” y aludiéndose en la cuestión a una previa intervención de la Cámara de Cuentas (órgano de la Comunidad Autónoma), no puede descartarse de raíz, como también señala el Ministerio Fiscal, que el Ejecutivo de la Comunidad carezca de competencia, máxime cuando los Municipios integrados en dicho ámbito territorial se nutren, en parte, de fondos de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, los acuerdos que inadmiten a trámite la pregunta formulada han cercenado indebidamente el derecho del recurrente a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

confiere, hurtando, además, al Pleno de la Cámara la posibilidad de debatir y pronunciarse sobre la iniciativa propuesta. No puede dejar de resaltarse que la facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de control e información de la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium* del representante (SSTC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 107/2001, FJ 4; 74/2009, FJ 3; y 44/2010, FJ 4)."

En la **STC 201/2014, de 15 de diciembre**, el Tribunal Constitucional enjuicia la inadmisión a trámite de las siguientes preguntas formuladas por un diputado autonómico:

— Pregunta de respuesta oral en Pleno 95-2013, cuyo objeto era "¿qué medidas de modificación de la Ley Electoral de la CAM tiene previsto tomar el Gobierno para atajar la corrupción política".

— Pregunta de respuesta oral en Pleno 97-2013, cuyo objeto era "¿qué medidas legales piensa tomar el Gobierno para atajar la corrupción en el ámbito de la administración local?".

— Pregunta de respuesta oral en Pleno 101-2013, RGPE, cuyo objeto era "¿cómo valora el Gobierno que se incorporen al Código Penal los delitos de financiación ilegal y enriquecimiento ilícito?".

— Pregunta de respuesta oral en Pleno 102-2013, cuyo objeto era "¿cómo valora el Gobierno que se aumenten las exigencias legales para evitar el denominado *revolving door* o efecto de puerta giratoria de los cargos públicos?".



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

— Pregunta de respuesta oral en Pleno 106-2013, cuyo objeto era preguntar al Presidente del Consejo de Gobierno “¿está de acuerdo con las respuesta de la Vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáez de Santamaría, a la pregunta que le hizo la Diputada Rosa Díez en el Congreso de los Diputados el 30 de enero de 2013, acerca de las medidas que piensa tomar el Gobierno para luchar contra la corrupción?”.

— Pregunta de respuesta oral en Pleno 115-2013, cuyo objeto era preguntar al Presidente del Consejo de Gobierno “¿está de acuerdo con la respuesta que la Vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáez de Santamaría, a la pregunta que le hizo la Diputada Rosa Díez en el Congreso de los Diputados el 30 de enero de 2013”.

El motivo de inadmisión expresado por la Mesa de la Asamblea fue “no ser su objeto competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid”.

El Tribunal Constitucional anuló el acuerdo de inadmisión de la Mesa, otorgando el amparo al diputado recurrente, señalado que (FJ 4):

“De acuerdo con lo expuesto, la decisión de la Mesa no parece apoyarse en ninguno de los límites materiales contemplados por el Reglamento de la Cámara, pues las preguntas inadmitidas, reproducidas en los antecedentes de esta Sentencia, no resultan ser una consulta jurídica, ni de interés estrictamente personal del diputado recurrente u “otra persona singularizada”, ni contienen expresiones contrarias “a las reglas de la cortesía parlamentaria”, ni consta que pudieran ser reiterativas de otra pregunta de respuesta oral sustanciada en el mismo período de sesiones ordinarias, siendo pertinente reiterar que este Tribunal ha venido sosteniendo que “si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal,



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad” (STC 107/2001, FJ 3 y doctrina allí citada).

(...) Tampoco se desprende del Reglamento de la Asamblea que las preguntas parlamentarias hayan de versar exclusivamente sobre materias objeto de la competencia de la Comunidad Autónoma, causa por la que se inadmiten las preguntas 95-2013, 97-2013, 101-2013, 102-2013, 106-2013 y 115-2013.

En consecuencia, los acuerdos impugnados, al no haber admitido a trámite las preguntas formuladas, han cercenado indebidamente el derecho del recurrente a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere, no pudiendo dejar de resaltarse que la facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium* del representante (SSTC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 107/2001, FJ 4; 74/2009, FJ 3 y 44/2010, FJ 4)”

En **STC 1/2015, de 19 de enero**, el Tribunal Constitucional otorgó el amparo solicitado al diputado recurrente, anulando el acuerdo de inadmisión de la Mesa de la Asamblea sobre la pregunta para respuesta oral en pleno nº 466-2013, por la que se preguntaba al Gobierno de la Comunidad: “si conoce el Gobierno de la Comunidad las razones por las que las Vegas Sands no ha presentado a esta fecha su oferta sobre Eurovegas”. El órgano rector de la Cámara, mediante acuerdo adoptado el 6 de mayo de 2013, dispuso la no admisión a trámite de dicha pregunta “por referirse su



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

objeto a una decisión empresarial, no siendo por tanto una acción de Gobierno". En relación a esta concreta pregunta el Alto Tribunal afirmó:

"La pregunta de respuesta oral en Pleno 465-2013 fue inadmitida "por no ser su objeto competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid", pero tal causa no se contempla en el Reglamento de la Asamblea como supuesto de inadmisión en el momento de la calificación y admisión a trámite de la iniciativa parlamentaria [ex art. 49.1 c)], como tampoco se contempla la inadmisión a limine por parte de la Mesa por tratarse de una materia que se escapa de la "acción del Gobierno", tal y como ocurre con la pregunta con respuesta oral en Pleno 466-2013. Por otro lado, sin perjuicio de lo anterior y como razona el Ministerio Fiscal, la Mesa no aporta ninguna argumentación de fondo para inadmitir dichas iniciativas y para desestimar los escritos de reconsideración de los acuerdos iniciales de inadmisión. En los acuerdos que desestiman la solicitud de reconsideración de la inadmisión de las citadas preguntas por parte de la Mesa, ni se explica la falta de cobertura legal de los motivos en el que se basa las decisiones impugnadas, ni se expone ninguna razón de fondo por la que se considera que el objeto de las preguntas planteadas no es competencia del Gobierno o es ajena a la acción política del Consejo de Gobierno. Y todo ello, a pesar de que los recurrentes aportan argumentos que avalan la pertinencia de las mismas y su conexión, tanto con competencias de la Comunidad, como con la acción política del Consejo de Gobierno, lo que hace necesario insistir, una vez más, en el deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de las mismas una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 7; 203/2001, FJ 3; 277/2002, FJ 5 y 40/2003, FJ 6).



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

En consecuencia, los acuerdos impugnados, al no haber admitido a trámite las preguntas formuladas, han cercenado indebidamente el derecho del recurrente a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere, no pudiendo dejar de resaltarse que la facultad de formular preguntas de respuesta oral ante el Pleno pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium* del representante (SSTC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 107/2001, FJ 4; 74/2009, FJ 3, y 44/2010, FJ 4)”.

Por todo ello, con relación a las funciones de la Mesa de la Cámara a la hora de la calificación y admisión a trámite de preguntas parlamentarias, se ha de estar a la delimitación que sobre las mismas ha efectuado la doctrina del Tribunal Constitucional, de manera que si la iniciativa cumple con los requisitos formales, no podrá inadmitirse invocando motivos no contemplados en el Reglamento de la Asamblea, precisando que el Alto Tribunal ya ha negado virtualidad de forma expresa para fundamentar la inadmisión de este tipo de iniciativas a:

- Considerar que no es su objeto competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid.
- Considerar que se trata de una materia que se escapa de la acción del Gobierno.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

Cuarta.- Sobre la Sociedad de Garantía Recíproca AVALMADRID.

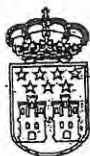
4.1.- Normativa reguladora.

En el informe anual de AVALMADRID, correspondiente al ejercicio de 2018, se indica que el Consejo de Administración, que se define como uno de sus órganos de gobierno, está integrado por el Presidente, a quien se identifica como la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, representada por la Directora General de Economía, Estadística y Competitividad, participando también como miembros del Consejo, en calidad de vocales, el Viceconsejero de Economía y Competitividad y el Secretario General Técnico de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda. Estos dos últimos forman parte también de la Comisión Mixta de Auditorías y Riesgos, así como de la Comisión de Nombramientos y Remuneraciones.

De la Comisión Delegada de Riesgos forman parte la Directora General de Economía, Estadística y Competitividad y también el Viceconsejero de Economía y Competitividad.

En la información sobre la base societaria, se señala que, a 31 de diciembre de 2018, la Comunidad de Madrid forma parte de la categoría de socios protectores, precisando que sobre un total de capital suscrito por este tipo de socios, de 38.677.000 euros, la Administración autonómica ha aportado 16.714.000 euros.

En la información general se manifiesta por la citada entidad que: "Avalmadrid S.G.R. es una entidad financiera constituida por y para las pymes y autónomos de la Comunidad de Madrid, con un doble objetivo: por un lado, facilitar el acceso a una financiación preferente tanto en coste como en plazo y, por otro, otorgar avales y fianzas frente a las Administraciones



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

Públicas y ante terceros, en condiciones mucho más ventajosas que las que puede ofrecer la banca tradicional.”, precisándose en el artículo 1º de sus Estatutos Sociales que: “Con la denominación de «AVALMADRID, SOCIEDAD DE GARANTÍA RECÍPROCA», en anagrama «AVALMADRID, S.G.R.», se constituye una Sociedad de Garantía Recíproca, que tendrá carácter mercantil y se registrará por los presentes Estatutos y por la ley 1/1994 de 11 de marzo sobre Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca y disposiciones complementarias. La Sociedad tendrá personalidad jurídica independiente de la de sus socios, que no responderán de las deudas sociales, quedando limitada su responsabilidad al importe de las participaciones sociales suscritas.”

Queda por lo tanto sometida a la supervisión e inspección prevista en la citada Ley 1/1994, de 11 de marzo, que dispone al respecto:

Artículo 65 Supervisión administrativa

1. Sin perjuicio de las demás facultades que le corresponden de acuerdo con los artículos anteriores de esta Ley, se faculta al Ministro de Economía y Hacienda, previo informe del Instituto de Contabilidad y Auditorías de Cuentas, para establecer y modificar las normas de contabilidad y los modelos a los que deberá ajustarse la información contable que las sociedades de garantía recíproca, deberán suministrar a las autoridades administrativas encargadas de su control, así como la frecuencia y el detalle de acuerdo con los que deberá suministrarse dicha información.

2. En el ejercicio de sus facultades, el Ministro de Economía y Hacienda deberá atender a las peculiaridades del sector de actividad económica en el que haya de actuar cada sociedad de garantía recíproca, debiendo requerir a esos efectos el informe previo del Ministerio o Ministerios y Comunidad Autónoma en cuyo ámbito de competencia hayan de situarse las actividades



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

económicas de los socios, así como del organismo público competente en materia de pequeña y mediana empresa industrial.

Artículo 66 Competencias del Banco de España

- 1. De conformidad con lo dispuesto en esta Ley, será competencia del Banco de España el registro, control e inspección de las sociedades de garantía recíproca y de las sociedades de reafianzamiento.*
- 2. Las resoluciones del Banco de España en el ejercicio de las competencias a que se refiere el apartado anterior serán recurribles ante el Ministro de Economía y Hacienda, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 114 a 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

Artículo 67 Régimen sancionador

Las sociedades de garantía recíproca y las sociedades de reafianzamiento, así como quienes ostenten cargos de administración o dirección en las mismas, estarán sometidos a las normas disciplinarias contenidas en la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, en la medida en que éstas resulten de aplicación a las características y actividad de las sociedades de garantía recíproca y de las sociedades de reafianzamiento.

Las infracciones muy graves y graves también podrán ser sancionadas con la pérdida de los beneficios fiscales contemplados en la presente Ley.

Ha de precisarse que, en un Estado de Derecho como el español, el hecho de que una persona física o jurídica quede expresamente sometida a



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

un determinado régimen de supervisión, inspección y control, no excluye por sí solo que pueda ser objeto de inspección, análisis o enjuiciamiento por otro tipo de órganos y poderes públicos cuando resulte legalmente procedente y estos ejerzan potestades propias. En este sentido, ha de significarse que los preceptos mencionados se dedican expresamente a la “supervisión administrativa”, como en los mismos se indica; ello no puede impedir por sí mismo otro tipo de fiscalizaciones como la judicial o la parlamentaria, en su caso.

Por otro lado, ha de recordarse que la función de control parlamentario se dirige al Consejo de Gobierno y se circunscribe a la actuación, información o conocimiento que pueda realizar o tener el ejecutivo autonómico como consecuencia de su participación en una entidad determinada, a través de las personas que forman parte de sus órganos de dirección por su condición de autoridades o funcionarios de la Comunidad de Madrid.

Quinta.- Aplicación de las consideraciones expuestas a la PE 3(XI)/19 que acompaña la petición de informa jurídico.

En atención a lo expuesto y en relación con la única iniciativa que se acompaña al presente informe, esto es, la pregunta dirigida al Consejo de Gobierno por la Ilma Sra Diputada Dña Pilar SÁNCHEZ ACERA, para su RESPUESTA ESCRITA (PE 3(XI)/19):

“¿Cuáles son los motivos por los que la SGR Avalmadrid solicitó un Análisis Forense sobre la cartera de avales seleccionada y analizada por el equipo de inspección del Banco de España que debía centrarse en las fases de la concesión y formalización de los avales, y no en el seguimiento posterior, ni



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

en la recuperación, en caso de entrar el avalado en situación de morosidad/fallo?

Cabe realizar el siguiente análisis de verificación:

A) FORMAL.

1º.- Cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 191 y 192 RAM, toda vez que:

- Está formulada por una diputada de la Asamblea de Madrid.
- Va dirigida al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.
- Pregunta por una información.

2º.- No se ve afectada por los motivos de exclusión expresa que reglamentariamente vienen establecidos, toda vez que:

- No solicita datos, informes o documentos susceptibles de su inclusión en la vía del artículo 18 RAM.
- No parece del exclusivo interés personal de quien la formula.
- No parece del exclusivo interés personal de cualquier otra persona singularizada.
- No se refiere expresamente a personas que no tengan una trascendencia pública en el ámbito de la Comunidad de Madrid, a la vista de las circunstancias subjetivas y patrimoniales que concurren en AVALMADRID, SGR, como se ha señalado en el apartado cuarto de este informe.
- En sus antecedentes o formulación no se profieren palabras o se vierten conceptos contrarios a las reglas de la cortesía parlamentaria.
- No se refiere a una consulta de índole estrictamente jurídica.

b) MATERIAL.



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

- En un análisis liminar, no se plantean cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara, a tenor de la doctrina establecida al efecto por el Tribunal Constitucional y que se ha expuesto anteriormente y en atención a los aspectos reseñados en el apartado cuarto de este informe.
- El escrito no viene limitado materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario.

Por todo lo cual, entiende el letrado que suscribe que procede su admisión a trámite y su calificación como pregunta para su respuesta escrita (PE), en atención a las razones expuestas en el apartado quinto de este informe.

En virtud de todo lo expuesto, cabe formular las siguientes

CONCLUSIONES.

Primera.- En sus funciones de calificación y admisión a trámite sobre iniciativas parlamentarias de control, la Mesa de la Asamblea de Madrid ha de ajustarse a la verificación formal y material expresamente contenida en el Reglamento de la Asamblea de Madrid en relación con cada tipo concreto de iniciativa, pudiendo ser éstas rechazadas por razones materiales exclusivamente en aquellos supuestos en los que se planteen cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara o cuando



ASAMBLEA DE MADRID

LETRADOS

los escritos vengan limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario.

Segunda.- En el supuesto de peticiones de información y preguntas en las que se recabe información o documentación que verse sobre cuestiones cuyo objeto esté referido a sociedades que estén participadas en su capital por la Comunidad de Madrid, no siendo dicha participación superior al cincuenta por ciento del capital, ponderando la eventual condición de entidades financieras, que tienen una regulación específica que en la que se concreta cuáles son los órganos de supervisión de su actividad, considerando singularmente el supuesto de la Sociedad de Garantía Recíproca AVALMADRID, entiende el letrado que suscribe que dichos extremos quedan fuera del ámbito de la verificación formal y material que se refleja en la conclusión primera, toda vez que el propio término de ponderación excluye una constatación entera y manifiesta de ajenidad a las atribuciones de la Cámara.

Han de tenerse en cuenta, en todo caso, los elementos subjetivos, y patrimoniales que vinculan a la citada entidad con la Comunidad de Madrid, que se reflejan en el apartado cuarto de este informe, y que serían suficientes, en un juicio liminar, para excluir un rechazo por razones de índole material a la hora de pronunciarse sobre la admisión de peticiones de información y de preguntas parlamentarias.

Tercera.- En relación con la pregunta dirigida al Consejo de Gobierno por la Ilma. Sra. Diputada doña Pilar SÁNCHEZ ACERA, para su RESPUESTA ESCRITA (PE 3(XI)/19):

“¿Cuáles son los motivos por los que la SGR Avalmadrid solicitó un Análisis Forense sobre la cartera de avales seleccionada y analizada por el equipo de inspección del Banco de España que debía centrarse en las fases de

**ASAMBLEA DE MADRID****LETRADOS**

la concesión y formalización de los avales, y no en el seguimiento posterior, ni en la recuperación, en caso de entrar el avalado en situación de morosidad/fallo?"

Entiende este letrado que procede su admisión a trámite y su calificación como pregunta para respuesta escrita (PE).

Es todo cuanto cabe informar al letrado que suscribe, que somete gustoso su parecer al contraste con cualquier otro mejor fundado en Derecho; no obstante, la Mesa de la Cámara, con su superior criterio, resolverá.

Madrid; 31 de julio de 2019

Javier Sánchez Sánchez

ILMO SR LETRADO JEFE DE LA ASESORÍA JURÍDICA.-