

# EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA COMO GARANTÍA DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL

*The control of parliamentary activity as a guarantee of the  
constitutional system*

Jesús López de Lerma Galán<sup>1</sup>  
Profesor Derecho Constitucional  
Universidad Rey Juan Carlos

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-69\(1\)-2021pp95-125](http://dx.doi.org/10.18543/ed-69(1)-2021pp95-125)

Recibido: 12.01.2021

Aceptado: 18.06.2021

## **Resumen**

El control parlamentario es núcleo esencial del Estado constitucional, dentro de un sistema de vigilancia, evaluación y fiscalización de la acción del Gobierno. Esta investigación denuncia las contradicciones de los sistemas de control en una nueva interpretación de los «acta interna corporis», exponiendo las diferencias axiológicas de los derechos de los parlamentarios. Además, se estudia cómo se produce ese papel garante que el Parlamento debe adoptar, desde una perspectiva de Derecho Comparado dentro de las propuestas que formulan otros ordenamientos jurídicos. Para este

---

<sup>1</sup> Profesor Contratado Doctor interino, acreditado por la ANECA, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Rey Juan Carlos. Edificio Departamental. Paseo de los Astilleros s/n 28032. Madrid. Código orcid 0000-0002-4111-2020. Dirección correo electrónico [jesus.lopezdelerma@urjc.es](mailto:jesus.lopezdelerma@urjc.es). Este artículo se encuentra vinculado al proyecto de investigación «Democracia y solidaridad en las integraciones económicas» (DER2017-83596-R), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. IPI: José Luis García Guerrero, Catedrático de Derecho Constitucional Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM), IPII: M.<sup>a</sup> Luz Martínez Alarcón., Profesora Titular de Derecho Constitucional Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM).

estudio se ha realizado una revisión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, con especial atención a los conflictos con los instrumentos de control.

### ***Palabras claves***

Control parlamentario, tutela judicial, Parlamento, instrumento de control, comisión de investigación.

### ***Abstract***

Parliamentary control is the essential nucleus of the constitutional State, within a system of surveillance, evaluation and supervision of the government's action. This research denounces the contradictions of the control systems in a new interpretation of the «*acta interna corporis*», exposing the axiological differences of the rights of parliamentarians. In addition, it is studied how the guarantor role that Parliament must adopt is produced, from a Comparative Law perspective, within the proposals made by other legal systems. To carry out this study, a review of the jurisprudence of the Constitutional Court has been carried out, with special attention to conflicts with control instruments.

### ***Keywords***

Parliamentary control, judicial protection, Parliament, control instrument, commission of inquiry.

---

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. EL CONTROL PARLAMENTARIO COMO NÚCLEO ESENCIAL DEL ESTADO CONSTITUCIONAL. 1. *Naturaleza política del control parlamentario*. 2. *El control parlamentario en el sistema democrático*. 3. *El control parlamentario en el Derecho Comparado. La posición de Italia y Alemania*. III. LOS SISTEMAS DE CONTROL PARLAMENTARIO. 1. *La actividad parlamentaria interna como objeto de control de constitucionalidad. La teoría de los actos internos corporis*. 2. *El Tribunal Constitucional como garante del estatus parlamentario*. 3. *La supervisión de los instrumentos de control*. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

En los orígenes del constitucionalismo siempre se ha señalado que una de las funciones esenciales de la Constitución es limitar el poder público. Las tendencias liberales asignaron diferentes formas de control, así se puede encontrar el control-equilibrio construido a partir de una interpretación del sistema británico basado en el *statute law*, en el que la garantía de libertad se lograba a través de sutiles juegos de fuerzas entre los órganos estatales. Será a partir de la Revolución francesa, donde la idea de equilibrio constitucional es sustituida por el control-sujeción, ejercido por el Parlamento<sup>2</sup>. La función de control debe distribuirse entre los detentadores del poder, estableciéndose un control ejercido por unas instituciones responsables, en el que la supremacía de la Constitución se erige en el elemento esencial de un sistema integral de controles políticos<sup>3</sup>. El control parlamentario parte de una concepción, que se ubica en la democracia constitucional como un sistema de controles entre órganos, que busca asegurar la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Con ello se pretende evitar abusos, así como irregularidades y arbitrariedades de los poderes públicos<sup>4</sup>, esto exige un ejercicio transparente de tal modo que se pueda evaluar la gestión del Ejecutivo<sup>5</sup>. Ese control se ha venido identificado como la actividad de vigilancia, exposición, discusión y evaluación de la acción gubernamental en sede parlamentaria, protagonizado por

---

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA, I., «El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento jurídico español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 20, núm. 60, 2000, pp. 89-90.

<sup>3</sup> LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1979, p. 69.

<sup>4</sup> GARCÍA ROCA, J., «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, p. 62.

<sup>5</sup> *Vid.* GOIG MARTÍNEZ, Juan M., «Transparencia y corrupción. La percepción social ante comportamientos corruptos», *Revista de Derecho UNED*, núm. 17, 2015, pp. 73– 107.

las minorías de la oposición<sup>6</sup>, de ahí su relevancia en los sistemas constitucionales y democráticos.

Entre las diversas clases de control es posible distinguir, tal y como destaca Aragón, el control jurídico, político y social. En el control jurídico el derecho lo es todo, exigiendo un canon de valoración, que impone un tipo de razonamiento, regula el procedimiento y cuya expresión más alta es la justicia constitucional. El control político no caracteriza el canon de valoración, pero institucionaliza los instrumentos a través de los cuales el control se efectúa, siendo necesario ser concebido y garantizado como derecho. A todo ello se debe añadir el control social, en el que el derecho no regula los medios utilizados al ser un «control no institucionalizado», aunque posibilita su ejercicio a través de los derechos fundamentales<sup>7</sup>, dentro del esquema conformado por el Estado constitucional democrático.

El control en la actividad parlamentaria puede ser entendido desde enfoques muy distintos. Así, se puede hablar de un control garantía, que pretendería apreciar la conformidad o no de la actuación ministerial con los parámetros que el Parlamento asume como tutor, otorgando protección a unos valores predeterminados, que generan estabilidad. Otro tipo es el control-inspección, en la que esa acción controladora se extingue con la recepción de la información del órgano que controla. Frente a los anteriores, se puede citar el control-dirección, que asume que el control posee un carácter pluri-funcional, que no solo se limita a fiscalizar sino también a dirigir. También se debe incluir el control-responsabilidad, que vincula el control propiamente parlamentario con la responsabilidad política y puede provocar la destitución del Gobierno a través de mecanismos como la moción de censura, o una responsabilidad más difusa que lo único que pretende es el desgaste gubernamental<sup>8</sup>, mediante la acción de control.

En definitiva, de las diferentes posiciones doctrinales se puede inferir que un poder controlado es un poder limitado y eso nos hace distinguir entre limitaciones no institucionalizadas y aquellas institucionalizadas. Así es posible defender que las limitaciones institucionalizadas se corresponderían con los denominados controles sociales de carácter general y difuso como el que puede ejercer la opinión pública o los medios de comunicación, mientras que

---

<sup>6</sup> LÓPEZ GUERRA, L., «El titular del control parlamentario», en VV. AA: *Problemas actuales del control parlamentario, VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 161.

<sup>7</sup> ARAGÓN REYES, M., «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986, p. 37.

<sup>8</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA, I., «El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento...», op. cit., pp. 94-96.

los controles institucionales, pueden clasificarse en políticos y jurídicos<sup>9</sup>, tal y como se desarrollará en esta investigación.

## II. EL CONTROL PARLAMENTARIO COMO NÚCLEO ESENCIAL DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

### 1. *Naturaleza política del control parlamentario*

El «control parlamentario», es un término amplio, que ha superado el concepto estricto de control ligado a las sanciones o injerencias, para extenderse a la fiscalización de la acción del gobierno, justificando la exigencia de responsabilidad política. Evidentemente, hablar de responsabilidad implica responder en sede parlamentaria, una situación que, si lo relacionamos con la teoría de la democracia representativa, debe adecuarse a la realidad de nuestros días<sup>10</sup>. Se ha de señalar que el control parlamentario más que un carácter jurídico, tiene propiamente una naturaleza política, al estar en manos de los sujetos políticos, formados por grupos y partidos, que adquieren el protagonismo en detrimento de la sociedad. En democracia el protagonismo principal reside en la sociedad, por tanto, no es bueno que esa atención se traslade exclusivamente a los partidos ni que se produzca una estatalización de la sociedad. La aparición de los partidos en la política implica la participación de unas instituciones que actúan de intermediarios entre representantes y representados y que sirven para controlar la labor de gobierno<sup>11</sup>. Además, no se puede obviar que muchos de los mecanismos de control se diseñaron en un momento en el que los partidos políticos no se habían creado, lo que hace necesario que los instrumentos de control se revisen y actualicen al objeto de corregir deficiencias del sistema.

Autores como Rubio Llorente, han considerado el control parlamentario como el núcleo esencial del Estado constitucional, al entender precisamente que la Constitución no es otra cosa que un instrumento que limita el poder, garantizando así los derechos de los ciudadanos<sup>12</sup>. Los procedimientos parlamentarios tienen carácter versátil y con diversas funciones, por ello es frecuente la presentación de enmiendas individuales, que en muchos casos no son aceptadas, pero que se utilizan como una técnica de control de las

<sup>9</sup> ORTÍ BORDAS, J. M., «Consideraciones sobre el control parlamentario», en libro *Manuel Fraga: Homenaje Académico*, Vol. II, Madrid, Fundación Cánovas del Castillo, 1997, p. 1212.

<sup>10</sup> GARCÍA ROCA, J., «Control parlamentario y convergencia...», op. cit., p. 62.

<sup>11</sup> VIDAL PRADO, C., «El derecho de participación política y la representación» en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, núm. 96, 1996, p. 103.

<sup>12</sup> RUBIO LLORENTE, F., *La forma del Poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 243.

minorías sobre la dirección política para dar a conocer posibles excesos o errores de las mayorías. Las propias Comisiones de investigación, en ocasiones más que esclarecer los hechos lo que pretenden es dar publicidad a algunos escándalos en la acción del gobierno, que dañen su imagen pública<sup>13</sup>. Así, se puede hablar de «control por el Parlamento», que consiste en el control que se ejerce mediante actos que expresan la voluntad de la Cámara o en los que se impone la voluntad de la mayoría parlamentaria y, por otro lado, de «control en el Parlamento», realizado por la minoría, que pretende, la fiscalización, el desgaste o la crítica del Ejecutivo<sup>14</sup>. Si bien, hay que concretar que ese «control en el Parlamento» se manifiesta a través de diversas actividades individuales de los sujetos parlamentarios como medios de control de la minoría que pueden activarse, incluso contra la voluntad de la mayoría<sup>15</sup>. Asimismo, la rígida disciplina de los grupos parlamentarios, están modificando la forma de ejercer las funciones parlamentarias. Por ello, es determinante analizar la función de control inherente al Estado constitucional de Derecho, para que en la vida parlamentaria siga primando el principio del respeto de las minorías<sup>16</sup>, permitiendo a la ciudadanía tener una visión más crítica con la realidad social y política.

## 2. El control parlamentario en el sistema democrático

Entre todos los tipos de controles existentes cuya legitimidad descansa en la Constitución, debemos señalar que el control parlamentario es uno de los puntos clave de la realidad actual del régimen parlamentario y de la mayoría de las democracias contemporáneas. Esto convierte a este tipo de control como garante último de la voluntad popular, siendo de relevancia en el entramado constitucional de los regímenes parlamentarios<sup>17</sup>. El Estado social y democrático de Derecho se asienta sobre la base del sometimiento de toda la actividad pública a control y responsabilidad. Como consecuencia del sistema de confianza existente entre el Parlamento y el Ejecutivo, toda la

<sup>13</sup> GARCÍA ROCA, J., «Control parlamentario y convergencia...», op. cit., p. 67-68.

<sup>14</sup> TUR AUSINA, R., *El control parlamentario de los Decretos-leyes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2012, pp. 71– 72.

<sup>15</sup> ARAGÓN REYES, M., *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p.177.

<sup>16</sup> ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., «El control parlamentario: la incertidumbre sobre el control de un Gobierno en funciones», en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 35, 2016, p. 40.

<sup>17</sup> GARCÍA MORILLO, J., *El control del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, p. 21.

acción del Gobierno queda sometida al control de las Cortes Generales<sup>18</sup>. Lo que convierte al control parlamentario en un control político en sede parlamentaria cuyos agentes son los grupos actuantes en la Cámara. Esto es consecuencia directa del principio democrático, que establece el carácter representativo y responsable del Gobierno, cuya actuación debe ser controlada<sup>19</sup>. Además, los diferentes poderes deben ser conscientes de sus limitaciones, ejerciendo sus competencias con lealtad constitucional y respeto, de conformidad con el principio democrático, reconociendo el papel del Parlamento<sup>20</sup>. Por tanto, no se puede entender los sistemas democráticos contemporáneos sin el control parlamentario de la actuación del Gobierno, y a su vez, sin el control que el Tribunal Constitucional puede ejercer frente a las Asambleas parlamentarias, puesto que de lo contrario se incurriría en situaciones de arbitrariedades y abusos de poder.

La Constitución tiene una serie de normas que pretende dotar a las Cortes de mecanismos de control sobre la actividad gubernamental y administrativa, en lo que se ha denominado bloque de poderes de control. Una iniciativa que es consecuencia directa del papel garante que el Parlamento adopta en el sistema constitucional español<sup>21</sup>. Los procedimientos parlamentarios se caracterizan por ser siempre multifuncionales, y eso implica que el análisis de la función de control no se reduzca a determinados procedimientos, siendo conveniente tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria<sup>22</sup>, para tener un enfoque de la actividad de control realizada.

Los modernos Estados democráticos han configurado los principios de control y responsabilidad como elementos consustanciales a la idea de democracia. Un Estado limitado, dotado de unos poderes públicos responsables, sometidos a control en sus decisiones. Un control que se ha constitucionalizado de varias formas, hasta democratizarse y sofisticarse, determinando lo que conocemos como control político<sup>23</sup>. No obstante, la dogmática jurídica que ha

<sup>18</sup> PAUNER CHULVI, C., «La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: parlamento y administraciones independientes», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, p. 330.

<sup>19</sup> SÁNCHEZ DE DIOS, M., «La esencia del régimen del control parlamentario del Gobierno», *Política y Sociedad*, núm. 20, 1995, p. 35.

<sup>20</sup> ÁLVAREZ CONDE, E., «El derecho constitucional y la crisis», *Revista de Derecho Político*, núm. 88, 2013, p. 119.

<sup>21</sup> GARCÍA MORILLO, J., *El control del gobierno en el ordenamiento...*, op. cit., p. 130.

<sup>22</sup> RUBIO LLORENTE, F., «El control parlamentario», *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1, 1985, p. 100.

<sup>23</sup> MELADO LIROLA, A. I., «Los instrumentos de control parlamentario de la Ley de Presupuestos Generales del Estado», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, p. 161.

servido para proporcionar una explicación coherente y racional del Estado constitucional puede resultar insuficiente respecto a las transformaciones sociopolíticas en el ámbito internacional. Además, es impensable admitir que las organizaciones supraestatales puedan prescindir de los elementos que configuran el Estado constitucional, manteniendo su vigencia en los sistemas democráticos<sup>24</sup>. Por ello, los sistemas de control institucional se hacen tan necesarios e inevitables en nuestra sociedad, ante un proceso de transformación del Estado contemporáneo y su integración en la Unión Europea.

Por otro lado, a pesar de que la actividad de control tiene una naturaleza jurídica, es innegable que dicha actividad tiene una carga política, al verificar o criticar la actuación gubernamental. Así, tal y como señala López Guerra, plantear la posible existencia de ámbitos exentos de control parlamentario pugna con el carácter democrático en el que España se ha constituido, y por tanto no puede tolerarse<sup>25</sup>. Hay una relación básica que une al Ejecutivo con el Parlamento, determinada en esa situación de confianza que exige de una mayoría parlamentaria para que el Gobierno pueda existir y actuar, lo que implícitamente le somete a una responsabilidad política<sup>26</sup>. La mayoría necesaria para que un Gobierno pueda ejercer como tal, exige que este se someta a un control político de las Cortes Generales.

No obstante, y pese a la realidad expuesta, se debe plantear qué mecanismos jurídicos y constitucionales controlan a su vez la actividad parlamentaria, para evitar que se puedan producir arbitrariedades. La evolución del Estado liberal a un Estado social y democrático de Derecho conlleva necesariamente también un control de la actuación de las Cámaras y de los órganos que la componen, como consecuencia del sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Por tanto, aunque el artículo 72 de la Constitución española reconoce la autonomía normativa reglamentaria de las Cámaras, todo acto que surge de las Cortes Generales o de las Asambleas legislativas debe ser objeto de control judicial ordinario o constitucional<sup>27</sup>. En esta línea se mantiene esta investigación que, si bien reconoce el carácter subjetivo del acto parlamentario, esto no lo exime de ser controlado.

<sup>24</sup> ÁLVAREZ CONDE, E. y LÓPEZ DE LOS MOZOS DIAZ-MADROÑERO, A. E., «Los Parlamentos nacionales y la Unión Europea: El mecanismo de alerta temprana», *Revista de Derecho Político*, núm. 65, 2006, pp. 152-153.

<sup>25</sup> LÓPEZ GUERRA, L., «La posición constitucional del Gobierno» en VV. AA: *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Madrid, IEF, 1988, p. 30.

<sup>26</sup> SÁNCHEZ DE DIOS, M., «La esencia del régimen el control parlamentario...», op. cit., p. 36.

<sup>27</sup> VERA SANTOS, J. M., «El control en amparo de las resoluciones parlamentarias», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 43, 1998, pp. 29-30.

### 3. *El control parlamentario en el Derecho Comparado. La posición de Italia y Alemania*

En el control judicial se pueden distinguir dos tipos de relaciones, por un lado, la relación existente entre actividades de investigación parlamentaria y función jurisdiccional, y por otro, la derivada entre Parlamento y Poder Judicial como conjunto de órganos. Respecto al control parlamentario y las funciones jurisdiccionales, se observa que se encuentran posiciones en el Derecho Comparado que asimilan las Comisiones de investigación, en muchos de sus ámbitos de actuación, a las de la actuación judicial. Este modelo es el que se ha recogido en ordenamientos constitucionales de Italia o Alemania. Frente a ello, hay otros sistemas como es el caso español, francés o belga, en los que existe una completa separación respecto a la actuación e instrumentos de las Comisiones de investigación y las formas de actuar del Poder Judicial<sup>28</sup>.

La Constitución italiana en su artículo 82 reconoce, en lo que se denomina la doctrina del paralelismo, que las Comisiones de investigación proceden en su actividad con los mismos poderes que la autoridad judicial. Sin embargo, no puede ser competencia de la Comisión otros poderes que no sean los cognitivos e instructor, ya que no podría entenderse que a un órgano parlamentario se le da la misma potestad jurisdiccional en sentido estricto que a un juez<sup>29</sup>. El Derecho Constitucional Alemán, considera que las Comisiones de investigación pueden utilizar los instrumentos del Poder Judicial, así establece la posibilidad de practicar pruebas similares a determinados procesos jurídicos como el penal. Además, pueden citarse testigos, y si se niegan a declarar incluso es factible ser sancionado. Una declaración falsa realizada en una Comisión de investigación puede ser susceptible de calificarse como delito de falso testimonio y sancionado penalmente. En un sentido parecido, puede interrogarse con mayor motivo personas que desempeñen funciones públicas, incluidos los miembros de Gobierno<sup>30</sup>. No obstante, esta línea doctrinal ha sido objeto de diversas interpretaciones pues las adaptaciones de las Comisiones de investigación a las exigencias de las actividades de los jueces podrían ser insuficientes para resolver todos los problemas existentes.

El modelo constitucional español al igual que el francés, establece la separación e independencia entre las instancias judiciales y las Comisiones

<sup>28</sup> MASSÓ GARROTE, M. F., *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho Constitucional español*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2001, p. 124.

<sup>29</sup> MORETTI, R., *Diritto Parlamentare*, Rimini, Ed. Maggioli, 1992, p. 457.

<sup>30</sup> BOGDANY, A. y FORSTHOFF, U., «El derecho de Bundestag y de sus miembros a recibir información», en VV. AA., *Los instrumentos de las Cámaras Parlamentarias*, Madrid, CEC, Madrid, 1984, pp. 198-199.

de investigación. El constituyente optó por un modelo no judicializado de las Comisiones de investigación, excluyendo de una manera expresa que las mismas dispongan de los mismos poderes que la autoridad judicial, dejando su desarrollo legislativo a la LO 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas cámaras. Además, las Comisiones de investigación no van a disponer de aquellos poderes de instrucción que aparece en la legislación procesal<sup>31</sup>, y sus conclusiones carecen de efectos vinculantes para los Tribunales, tal y como reconoce el artículo 76 de la CE, o en términos similares el 52.4 del Reglamento del Congreso, o el 60.3 del Reglamento del Senado. En cualquier caso, la normativa de las Comisiones de investigación determina la absoluta independencia y separación entre esas Comisiones y los órganos integrantes del Poder Judicial. Si de la Comisión de investigación se derivaran indicios racionales de la existencia de delitos serán comunicadas al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas. Esto plantea la posibilidad de que un juez pueda recabar información a la Cámara sobre las declaraciones de un compareciente, tras la publicación de las conclusiones de una Comisión de investigación. De hecho, no existe prohibición en la legislación procesal para que los órganos jurisdiccionales puedan solicitar información. En este caso la Mesa se reserva la decisión sobre comunicación al Ministerio Fiscal<sup>32</sup>, de forma que la Cámara está en su legítimo derecho a negarse a ceder dicha información, pues la comparecencia de los ciudadanos ante las Comisiones de investigación no está revestida de las garantías inherentes al proceso penal. Por otro lado, se debe recordar que la exigencia de responsabilidad ante determinados delitos cometidos por los parlamentarios o los miembros del Gobierno era una atribución característica de los Parlamentos. Pese a lo referido, en los sistemas parlamentarios actuales se ha evitado que las Cámaras ostenten facultades juzgadoras de actos con relevancia penal<sup>33</sup>, transfiriéndose a los órganos jurisdiccionales. Así será la Sala Penal del Tribunal Supremo la que conocerá de la instrucción y enjuiciamiento de diputados y senadores<sup>34</sup>.

Respecto a la relación derivada entre Parlamento y Poder Judicial como conjunto de órganos, es preceptivo hablar de control judicial ordinario y control constitucional. Centrándonos en el control judicial ordinario, hay que

<sup>31</sup> MASSÓ GARROTE, M. F., *Poderes y límites de la investigación parlamentaria...*, op. cit., p. 139.

<sup>32</sup> TORRES BONET, M., *Las Comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1999, p. 378.

<sup>33</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho parlamentario español*, Madrid, Editorial Dykinson, 2013, pp. 279-280.

<sup>34</sup> Art. 57.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

señalar que, antes de poder acceder al recurso de amparo previsto en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se tiene que acreditar haber agotado las vías judiciales previas. La supervisión por la jurisdicción ordinaria de la actuación de la Administración parlamentaria ha de comenzar por el *recurso contencioso-administrativo*. Tras la aprobación de la Constitución española, no tardó en asentarse en nuestro derecho el control por la jurisdicción ordinaria de los actos de gestión de los órganos parlamentarios, exigiendo acudir a la vía judicial previa antes que recurrir en amparo<sup>35</sup>. El art. 58.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, atribuye a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el conocimiento de los recursos contra los actos y disposiciones competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo en materia de personal y actos de administración. Asimismo, el art. 74.1 c) otorgó una competencia similar a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia respecto de los recursos contra las disposiciones y actos procedentes de los órganos de Gobierno de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma y de sus comisionados en materia de personal y actos de administración<sup>36</sup>. Un régimen que se ha mantenido en la actualidad teniendo en cuenta las diferentes reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Asimismo, en materia civil, también será el Tribunal Supremo el órgano competente para conocer los procedimientos que se interpongan contra parlamentarios de conformidad con el 56.2 y 73.2 a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

### III. LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

#### 1. *La actividad parlamentaria interna como objeto de control de constitucionalidad. La teoría de los acta interna corporis*

Los actos de las Cámaras parlamentarias están en principio exentos de control externo. Su autonomía institucional, los dota de un autocontrol y una posición de superioridad que deja a los Poderes Ejecutivo y Judicial con la única misión de aplicar las leyes dispuestas por el legislador. Sin embargo, el Estado de Derecho establece que los actos administrativos del Parlamento puedan ser objeto de tutela judicial. A todo ello se debe añadir que las Cortes

<sup>35</sup> Criterio manifestado por el Tribunal Constitucional en el Auto 241/1984 de 11 de abril, que inadmite un recurso de amparo interpuesto contra una resolución de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, por no agotar la vía jurisdiccional previa.

<sup>36</sup> PASCUA MATEO, F., *Fuentes y control del Derecho parlamentario y de la Administración parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, pp. 263-264.

Generales están sometidas a las Constitución y a sus Reglamentos<sup>37</sup>, esto significa que el Tribunal Constitucional puede controlar las decisiones legislativas que vulneren la Constitución<sup>38</sup>, entrando a valorar determinadas actuaciones parlamentarias.

La teoría de los *acta interna corporis* es una cuestión controvertida, pero que en esencia constituye la expresión más clásica del principio de autonomía de las Cámaras<sup>39</sup>. Las prácticas, usos y costumbres parlamentarias inglesas trasladadas al continente confeccionará la doctrina de los *interna corporis*, elaborada por la iuspublicística alemana de la segunda mitad del siglo XIX<sup>40</sup>. El carácter supremo del Poder Legislativo ha excluido en la teoría constitucional que sus actos puedan ser verificados por otros poderes. Jueces y Tribunales deben aplicar las leyes que aprueba el Parlamento, a quien se le otorga una posición de primacía dentro del Estado. Sin embargo, el control de constitucionalidad de las leyes que se ha extendido por las democracias occidentales ha supuesto límites a la soberanía del Parlamento. La Constitución española al regular algunas cuestiones del procedimiento de elaboración de las leyes, ha extendido ese control de constitucionalidad no sólo a su condición de norma sino a sus vicios de procedimiento, controlando

<sup>37</sup> Con relación a la regulación de los Reglamentos Parlamentarios revítese la obra de GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F. J., «El derecho fundamental al debate parlamentario», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 16, 2005, pp. 267 y ss.

<sup>38</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho parlamentario...*, op. cit., p. 84.

<sup>39</sup> Véase ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R., *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2018, pp. 645-647. El acto parlamentario entendido como una declaración de voluntad emitida por los órganos de una de las Cámaras en el ejercicio de su potestad constitucional o reglamentaria, ha generado ciertas problemáticas doctrinales. Si se admite la existencia de los *actos interna corporis* y su exención de judiciabilidad, los actos puramente internos no podrían ser enjuiciados por el Tribunal Constitucional sin menoscabar la independencia del Parlamento. Por otro lado, hay que establecer supuestos concretos de *acta interna corporis* tales como la presentación de una proposición de ley, la organización de debates y procedimiento parlamentarios, o los actos que meramente solicitan información. Asimismo, el Tribunal únicamente admitiría un control jurisdiccional sobre aquellos actos parlamentarios cuando afecten a las relaciones externas del órgano o puedan suponer una violación de derechos fundamentales. En esta materia es clave conocer la evolución de la jurisprudencia que destacará primeramente la fuerza expansiva del artículo 23.2 Constitución española, en el sentido de que el Tribunal Constitucional examinará cualquier resolución de un órgano parlamentario cuando entre en colisión este precepto constitucional, y en segundo lugar, la consideración del Reglamento parlamentario como parámetro de constitucionalidad.

<sup>40</sup> En relación con los *interna corporis* hay que destacar el desarrollo de la iuspublicística alemana en concreto los trabajos de juristas como Gneist, tal y como señala CANO BUESO, J., «Las Cortes Generales» en VV. AA: «Manual de Derecho Constitucional», Madrid, Tecnos, 2015, pp. 231-232.

además al legislador<sup>41</sup>, así como a la actividad parlamentaria desarrollada. El Parlamento es una institución abierta a los ciudadanos, con el objetivo de mejorar y fortalecer las democracias. Esto exige que la actividad parlamentaria y la información sobre la institución sea comunicada a los ciudadanos de una forma transparente, de ahí la relevancia de los sistemas de control en las democracias contemporáneas.

El principio constitucional de la autonomía parlamentaria ha servido al Tribunal Constitucional para sustentar en algunos casos la inmunidad de los actos parlamentarios de carácter interno<sup>42</sup>. Es evidente que los Parlamentos pueden adoptar decisiones de naturaleza política, pero con un carácter interno que ha servido para justificar su inmunidad jurisdiccional<sup>43</sup>. En esta línea se situó la interpretación que la jurisprudencia constitucional hizo inicialmente de los *acta interna corporis*<sup>44</sup>. Posteriormente, la STC 118/1988, de 20 de junio, empieza a cambiar la interpretación de estos actos internos de las Cámaras, señalando que cuando un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *acta interna corporis*, y corresponde a este Tribunal el examen<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2015). *Derecho parlamentario...*, op. cit., pp. 35-36.

<sup>42</sup> Véase ATC 183/1984, de 21 de marzo.

<sup>43</sup> NAVAS CASTILLO, A., «Veinticinco años de control jurisdiccional de la actividad parlamentaria», *Revista de Derecho Político*, núm. 58-59, (2003-2004), p. 475.

<sup>44</sup> Inicialmente el Tribunal Constitucional era restrictivo para impugnar los actos parlamentarios de carácter interno, declarando la imposibilidad de que fueran susceptibles de recurso de amparo, tal y como señala en ATC 183/1984 de 21 de marzo; ATC 12/1986/ de 15 de enero y ATC 292/1987, de 11 de marzo.

<sup>45</sup> La STC 118/1988, de 20 de junio, en su fundamento jurídico 2<sup>a</sup> señala que: «Este Tribunal ha tratado de sostener que el justiciable no podría obtener, como ha pretendido, a través del art. 42 de su Ley Orgánica, un control jurisdiccional pleno de la conformidad de tales actos a la Constitución o a la Ley (incluido el Reglamento de la Cámara). Pero ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de examinar si aquellos actos han vulnerado en concreto los derechos fundamentales y libertades públicas incluidos en la Sección 1.ª del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución que, según el apartado 1 del art. 53 de la misma, vinculan a todos los poderes públicos, y, por ello, a los Parlamentos y Cámaras, y para cuya protección queda abierta la vía del recurso de amparo (STC 90/1985, de 22 de julio). La doctrina de los *acta interna corporis* sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades, impidiendo el conocimiento de este Tribunal de lo que no sea su posible lesión. «Quiere con ello decirse que, sólo en cuanto lesionan un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos, en virtud de lo dispuesto en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional» (ATC de 11 de marzo de 1987). En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *acta inter-*

En esta parte es necesario aclarar que los Reglamentos parlamentarios en cuanto tales, no pueden ni deben declinarse en autoridad externa, al constituir la simple ordenación por las Cámaras de sus procedimientos para el ejercicio de sus funciones. Los *acta interna corporis* de las Cámaras, por su misma naturaleza, no puedan afectar a los ciudadanos, moviéndose en una dimensión netamente política, en el ejercicio de funciones abiertamente discrecionales, compaginándose con controles autónomos y externos políticos como los que ejercen los medios de comunicación, la opinión pública y las diversas fuerzas políticas. Así, un acto parlamentario que vulnere la Constitución española puede ser residenciado ante el Tribunal Constitucional, pero no hacerlo si infringe el Reglamento u otra norma interna<sup>46</sup>, cuyo cauce de actuación es otro. Con ello se estaban reconociendo la existencia de un ámbito de la actividad parlamentaria exento de todo control que son los *acta interna corporis*, es decir, aquellos actos que agotan sus efectos en el interior de la Cámara, no produciendo efectos jurídicos externos. Sin embargo, esa concepción fue objeto de críticas por diversos sectores, y finalmente abandonada por el Tribunal Constitucional en sentencias como la STC 161/1988, de 20 de septiembre, convirtiendo al artículo 23.2 de la Constitución española en el instrumento que permite al Tribunal supervisar la actividad parlamentaria interna, al entender que cuando un representante es ilegítimamente removido de su cargo o perturbado en el ejercicio de sus funciones, se lesiona el derecho de las personas a las que representa<sup>47</sup>. Esto no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades, que conforman el Estatuto del Parlamentario, sino aquellas pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria como las relacionadas con la potestad legislativa y de control de la acción de Gobierno, tal y como señala la STC 220/1991, de 25 de noviembre. Tal interpretación convierte al Tribunal Constitucional en juez de lo establecido reglamentariamente, pese a todo, hay que reconocer que la jurisprudencia del Alto Tribunal ha provocado la constitucionalización de numerosas facultades de los parlamentarios<sup>48</sup>, determinando todo un debate doctrinal al respecto. Esta situación hace necesario realizar un análisis sobre el estatus parlamentario, así como un estudio de la conflictividad jurídica en relación con los instrumentos de control.

---

*na corporis*, y corresponde a este Tribunal el examen, pero sólo ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades (ATC 12/1986, de 15 de enero).

<sup>46</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho parlamentario...*, op. cit., p. 84.

<sup>47</sup> Cfr. GÓMEZ CORONA, E., «El control parlamentario en la jurisprudencia constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, pp. 366-367.

<sup>48</sup> GARCÍA ROCA, J., «La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995, p. 86.

## 2. *El Tribunal Constitucional como garante del estatus parlamentario*

Del análisis de la casuística se puede inferir que el Tribunal Constitucional se ha convertido en garante del estatus parlamentario, ante determinados conflictos con las Cámaras. La STC 121/1997, disocia los recursos de los actos parlamentarios sin valor de ley en dos clases de procesos, aquellos que pueden definirse como actos de administración propiamente dichos, y que deben tramitarse de acuerdo con lo dispuesto en el art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), y otros los denominados actos de contenido político de las Cámaras, para el que queda reservado el procedimiento específico del art. 42 LOTIC. Esto nos hace diferenciar dos tipos de actos parlamentarios sin valor de ley, es decir los que recaen sobre materia de naturaleza típicamente parlamentaria y aquellos de naturaleza administrativa. Esto supone que los actos de naturaleza parlamentaria sin valor de ley quedarían excluidos del conocimiento y control de los tribunales, incluido el Tribunal Constitucional, salvo que afectaran a derechos objeto de tutela en amparo. Sin embargo, los actos de naturaleza administrativa, si pueden ser objeto de tutela judicial, al recaer sobre materias sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, y en consecuencia su eventual impugnación a través del recurso de amparo únicamente es factible de conformidad con el cauce establecido en el art. 43 de la LOTIC<sup>49</sup>. Esta vía implica que una vez agotadas las vías judiciales previas, se podría interponer el recurso de amparo a los veinte días y no a los tres meses.

El *recurso de amparo* frente a actos no legislativos de las Cámaras ha provocado una revisión del comportamiento del Parlamento. Así, aunque este recurso ha sido concebido para proteger derecho y libertades fundamentales y no para revisar con carácter general la actividad parlamentaria, el Tribunal Constitucional ha entrado a analizar estas situaciones<sup>50</sup>, abriendo un debate doctrinal al respecto. En este sentido, tal y como recoge la STC 20/2008, de 31 de enero, y STC 119/2011, de 5 de julio, es necesario acreditar haber agotado las vías internas para poder acceder al recurso de amparo previsto en el artículo 42 de la LOTIC<sup>51</sup>. De conformidad, con este artículo son recurribles en amparo «las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridas dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas

<sup>49</sup> PASCUA MATEO, F., *Fuentes y control del Derecho parlamentario...*, op. cit., pp. 241-243.

<sup>50</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho parlamentario...*, op. cit., p. 36.

<sup>51</sup> Véase entre otras la STC 20/2008, de 31 de enero, FJ 4 y STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 2.

internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes». Así, podemos definir que será el recurso de amparo el instrumento más importante del que se ha servido el Tribunal Constitucional para someter a control a las Cámaras en el ejercicio de sus funciones típicamente parlamentarias.

Asimismo, quedan excluidas del recurso de amparo aquellas normas de rango legal aprobadas por los órganos parlamentarios, que sólo puedan verse atacadas a través del recurso o la cuestión de inconstitucionalidad<sup>52</sup>. De hecho, de conformidad con el 27.2 de la LOTC, son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad los Estatutos de Autonomía y Leyes orgánicas, los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales, las Leyes, actos, disposiciones normativas con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, así como los Reglamentos de las Asambleas legislativas autonómicas. Además, el *recurso de inconstitucionalidad* tendrá un plazo de interposición de tres meses desde la publicación de la norma o acto impugnado, tal y como señala el art. 33 de la LOTC. No obstante, tras la reforma de la LO 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, con el fin de favorecer la negociación entre representantes del Estado y Comunidades Autónomas, y evitar posibles planteamientos de recursos de inconstitucionalidad, se estableció la posibilidad de que ante un conflicto se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo extenderse a nueve meses la interposición del recurso, tal y como señala el 33.2 de la LOTC.

Especial mención merecen las resoluciones parlamentarias, cuyo control jurisdiccional no permite su ubicación ni en el art. 27 de la LOTC, ni en el artículo 42 de la referida norma. Esto obligó al Tribunal Constitucional a realizar una interpretación que garantizase el cumplimiento de los artículos 9 y 53.2 de la Constitución española. La STC 118/1988, de 20 de junio, admite los recursos de amparo por la conculcación de derechos fundamentales, de conformidad con lo establecido en el art. 53.2 CE<sup>53</sup>.

A todo ello, con la reforma del artículo 50 de la LOTC promovida por la LO 6/2007, se exige como condición de admisibilidad que el recurso en amparo justifique la especial trascendencia constitucional de la violación denunciada<sup>54</sup>. Tal y como señala la STC 155/2009, de 25 de junio, la trascen-

<sup>52</sup> PASCUA MATEO, F., *Fuentes y control del Derecho parlamentario...*, op. cit., pp. 228-229.

<sup>53</sup> VERA SANTOS, J. M. (1998). «El control en amparo de las resoluciones...», op. cit., p. 50.

<sup>54</sup> CABAÑAS GARCÍA, J. C., «El recurso de amparo que queremos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 88, 2010, p. 48. Asimismo, véase entre otras obras MATIA PORTILLA, F. J., «La especial trascendencia constitucional y la inadmisión del recurso de amparo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009, pp.

dencia constitucional de un recurso se puede encontrar cuando el asunto suscitado plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas importantes, que podrían concurrir en determinados amparos electorales o parlamentarios<sup>55</sup>. Esta argumentación justifica que el Tribunal Constitucional admita los recursos interpuestos contra los actos parlamentarios. Una cuestión especialmente relevante cuando la actividad parlamentaria se ejerce a través de instrumentos también sometidos a control de constitucionalidad.

### 3. *La supervisión de los instrumentos de control*

El respeto de la autonomía parlamentaria y la necesidad de someter la actividad de las Cámaras a control ha generado ciertas tensiones, que podemos observar en el análisis de la jurisprudencia constitucional. La STC 161/1988, de 20 de septiembre, considera constitucionalmente lícito que la Mesa rechace escritos, realizando con ello un control material de las iniciativas. Sin embargo, esta atribución en algunas circunstancias va más allá de la atribución que el Reglamento pudieran reconocer a este órgano. Esa inadmisión de escritos puede propiciar abusos por parte del órgano parlamentario, cuando no exista voluntad política de admitir una determinada iniciativa.

La STC 38/1999, de 22 de marzo, supone un punto de inflexión al establecer que el Reglamento Parlamentario es el único parámetro de la actuación de la Mesa. Esto permitirá al Tribunal Constitucional ser garante de una actuación adecuada de la Mesa, especialmente en su función de admitir o tramitar los escritos parlamentarios, comprobando la regularidad constitucional de su actuación<sup>56</sup>. El Tribunal Constitucional debe controlar la legitimidad constitucional de lo realizado en las Cámaras, no obstante también señala que es indudable que la función de control político del Gobierno, que corresponde a los parlamentarios, forma parte del núcleo esencial de su condición de representantes y que las normas parlamentarias que instrumentan y ordenan el ejercicio de esa función deben aplicarse por igual a todos los miembros de la Cámara, sin que se obstaculice su ejercicio, tal y como reconoce el ATC 215/2000, de 21 de septiembre<sup>57</sup>. Es por ello que, cuando esa circunstancia no

---

343-368, GONZÁLEZ RIVAS, J. J., «Especial trascendencia constitucional en la STC 155/2009, Pleno de 25 de junio: algunas consideraciones jurisprudenciales sobre la reforma de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo», *Revista de Derecho Procesal*, núm. 1, 2009, pp. 593-603; o HERNÁNDEZ RAMOS, M., *El nuevo trámite de la admisión del recurso de amparo constitucional*, Barcelona, Reus, 2009.

<sup>55</sup> STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2.

<sup>56</sup> GÓMEZ CORONA, E., «El control parlamentario...», op. cit., p. 372.

<sup>57</sup> ATC 215/2000, de 21 de septiembre, FJ 2.

concurra, los parlamentarios afectados pueden interponer el recurso de amparo frente a los actos o resoluciones que indebidamente les impide ejercer su mandato de representación<sup>58</sup>. Este caso de quiebra de la legalidad parlamentaria conlleva una vulneración del derecho fundamental que reconoce el art. 23.2 de la CE<sup>59</sup>, y justifica la intervención constitucional. Por eso, en este apartado se analizará el funcionamiento los diversos instrumentos de control parlamentario, en relación con la supervisión que ejerce de ellos el Tribunal Constitucional.

Dentro del núcleo de la función representativa parlamentaria, destaca como instrumento de control la *formulación de preguntas*. Constituyen un medio tradicional de ejercicio de control especialmente dirigido a obtener información, con el objetivo de poner de relieve determinadas situaciones ante la opinión pública, representando uno de los mejores instrumentos de control en estado puro<sup>60</sup>. Los posicionamientos jurisprudenciales sobre las preguntas en el Parlamento han sido muy variados, planteándose recursos de amparo por parlamentarios que no se encuentran satisfechos por la respuesta dada por el Ejecutivo, o incluso por haberse inadmitido una pregunta. La STC 220/1991, de 25 de noviembre señala que los actos a través de los cuales se articulan diferentes peticiones de información y preguntas de los parlamentarios a los miembros del Gobierno, y en general, todos aquellos que se produzcan en el ámbito de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, incluidos los autonómicos, agotan normalmente sus efectos en el ámbito parlamentario<sup>61</sup>. Esta situación puede dar lugar al funcionamiento de los instrumentos de control político, excluyéndose la fiscalización judicial como la del

---

<sup>58</sup> Con relación a la representación política y democracia participativa, véase TUR AUSINA, R., «Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformar estatutarias», en VV. AA: *La solidaridad del Estado Autonomico*, Fundación Manuel Broseta, 2012, pp. 119-148.

<sup>59</sup> Autores como García Roca o Torres Muro han desarrollado unos planteamientos que sostienen coherente la configuración de facultades de los parlamentarios como un derecho fundamental integrado en el artículo 23.2 CE, véase GARCÍA ROCA, J., «La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los Derechos Fundamentales del artículo 23.2 CE», ob. cit.; TORRES MURO, I., «Los derechos de los parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, núm. 44, 1998, pp. 257-281. Frente a esta postura otros autores como Jiménez Campo, defienden un entendimiento de estas facultades como simples atribuciones de los miembros de un órgano colegiado, tendentes a posibilitar la formación de la voluntad de la voluntad de un órgano, en este sentido destaca JIMÉNEZ CAMPO, J., «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», en Pau i Vall (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional: IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, 1997, p. 220.

<sup>60</sup> SERRA CRISTÓBAL, R., «Pequeñas minorías y control parlamentario», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 21, 2009, p. 110.

<sup>61</sup> STC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5.

Tribunal Constitucional, que quedaría fuera de controlar las posibles irregularidades institucionales o políticas entre Legislativo y Ejecutivo.

En otros casos, el Tribunal Constitucional tiene que resolver recursos de amparo frente a la inadmisión de preguntas por la Mesa de una Asamblea Regional, que pueden exceder el ámbito de competencia de una Comunidad Autónoma. En la STC 107/2001, de 23 de abril, el Tribunal considera que «la formulación de una pregunta parlamentaria como acto de control de la acción de Gobierno, agota sus efectos en el ámbito de las relaciones institucionales entre el Gobierno y Parlamento. Precisamente, por carecer de efectos jurídicos la pregunta resulta inidónea, para afectar y vulnerar el orden de distribución de competencias. Por tanto, la decisión de la Asamblea Regional de inadmitir a trámite ciertas preguntas, se fundamenta en un motivo carente de cobertura legal, que desconoce el derecho del recurrente en amparo a ejercer las funciones que el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Cámara le confieren. En consecuencia, puede entenderse lesionado el derecho fundamental que le reconoce el art. 23.1 y 2 de la CE»<sup>62</sup>, cuando las preguntas inadmitidas versan sobre aspectos que afectan a la acción política del parlamentario y a los intereses de la Comunidad Autónoma. En un sentido similar se muestra también la STC 74/2009, de 23 de marzo, al reconocer que «se hace difícil juzgar las razones que llevaron a la Mesa a inadmitir preguntas, cuando están relacionadas con la actividad de control del Gobierno»<sup>63</sup>, tal y como es la esencia de la actividad parlamentaria.

Respecto a las *interpelaciones*, podemos decir que son un instrumento de control individual, con un carácter crítico, destinadas a comprobar un hecho y contrastar la actitud de un órgano. Su eficacia desde el punto de vista de control es más eficiente que las propias preguntas<sup>64</sup>. La STC 225/1992, de 14 de diciembre, resuelve un recurso de amparo planteado por la inadmisión a un parlamentario de una interpelación presentada en la Mesa de una Asamblea Regional. La interpelación es inadmitida por tener un carácter genérico, cuestión que es confirmada por el Tribunal Constitucional, quien matiza, que «la Mesa no ha desconocido ni menoscabado el derecho fundamental invocado cuyo ejercicio ha de acomodarse a los términos que el Reglamento determine por exigencia de su configuración constitucional»<sup>65</sup>. En este caso, el Tribunal ejerce un control no solo de los requisitos formales reglamentarios sino de la regularidad jurídica y de la viabilidad procedimental de la iniciativa. La STC 200/2014, de 15 de diciembre<sup>66</sup>, explica que la interpelación,

<sup>62</sup> STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 9.

<sup>63</sup> STC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 3.

<sup>64</sup> SERRA CRISTÓBAL, R. (2009). «Pequeñas minorías y control...», op. cit., p. 113.

<sup>65</sup> STC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 4.

<sup>66</sup> STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 9.

a diferencia de las preguntas que tienen un contenido más concreto, tiene un carácter más general, permitiendo la modulación material del control de admisión si así lo admite el Reglamento parlamentario, verificando los criterios formales. De ahí se infiere que, cuando no se admite la interpelación, es posible la vulneración del derecho fundamental del parlamentario, especialmente en aquellos casos en los que no esté suficientemente motivada la causa de inadmisión.

Las *mociones*, que son consecuencia de una interpelación, destacan por la inexistencia de control sobre el grado de cumplimiento por parte del Gobierno Autonómico. De hecho, esas mociones pueden ser utilizadas por los grupos de la oposición para ejercer un control más incisivo del Ejecutivo, así como censurar negativamente la gestión de alguno de sus miembros, con las consiguientes exigencias de responsabilidad. También en otras ocasiones las mociones sirven para impulsar acciones de política autonómica frene al Gobierno de la Nación, o potenciar determinadas cuestiones<sup>67</sup>. Las mociones junto a las proposiciones de ley permiten la crítica y la reorientación de la acción política, provocando debates que conducen a la adopción de un acuerdo o pronunciamiento de la Cámara<sup>68</sup>. La STC 41/1995, de 13 de febrero, analiza el amparo solicitado contra un acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra, que inadmite una moción, presentada en noviembre, para celebrar un debate sobre el estado de la Comunidad Foral. La Mesa rechazó la moción por considerar que existía una imposibilidad material de celebrar el debate antes de finalizar el año. Esta justificación fue admitida por el Tribunal Constitucional, que realizó un análisis del Reglamento Parlamentario de la Asamblea, y las potestades de la Mesa en la admisión de mociones. En la referida sentencia, el Tribunal concluye que no se ha lesionado el derecho fundamental del art. 23.2 CE de los recurrentes<sup>69</sup>, aplicándose las previsiones reglamentarias en términos perfectamente respetuosos con dicho precepto.

Cuestión más compleja es la que se suscita con el control de las *Comisiones de investigación*. Las Comisiones de investigación son un mecanismo de control colectivo o colegiado. En un primer momento nacen con la finalidad

---

<sup>67</sup> TRUJILLO RINCÓN, M. A., «El control de la Comunidad Autónoma de Extremadura», en ELVIRA PERALES, A. y GONZÁLEZ AYALA, M.<sup>a</sup> D., *Nuevos retos de control parlamentario: Comunidades Autónomas y Unión Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002, p. 55.

<sup>68</sup> SERRA CRISTÓBAL, R., «Pequeñas minorías y control...», op. cit., p. 113.

<sup>69</sup> STC 41/1995, de 13 de febrero, FJ 4. Esta sentencia además recoge la doctrina constitucional sobre derechos fundamentales en conexión con la potestad de las Mesas de las Cámaras de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas parlamentarias, tal y como se recoge en la STC 38/1999, de 22 de marzo (FFJJ 2 y 3); STC 107/2001, de 23 de abril (FJ 3); STC 203/2001, de 15 de octubre (FFJJ 2 y 3); y STC 177/2002, de 14 de octubre (FJ 3), entre otras.

de fiscalizar la actividad del Ejecutivo, así podemos definir que su objeto es averiguar lo que de censurable e ilegal haya tenido la actuación de un órgano. Las Comisiones aparecen como un recurso parlamentario, que sirve para poder controlar actuaciones que pudieran quedar ocultas<sup>70</sup>, si no se utiliza este medio de control. La Constitución atribuye a las Cámaras autonomía para establecer el procedimiento de creación y el modo de proceder de las Comisiones de investigación. Esto significa la ausencia de cualquier condicionamiento procedimental para que las Cámaras vinculen la creación de dichos órganos a la consecución de determinadas mayorías<sup>71</sup>. El Tribunal Constitucional en la STC 46/2001, de 15 de febrero, destacaba ciertas diferencias entre un proceso judicial y una Comisión de investigación. Así, considera que, dentro del ejercicio de las facultades de investigación y estudio, las Comisiones emiten juicios de opinión política, que por muy sólidos y fundados que resulten carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que un proceso judicial garantiza<sup>72</sup>. Esa matización, sirve para destacar la naturaleza de las Comisiones de investigación, y quizás la falta de fuerza jurídica que se puede derivar de su celebración, quedando más determinado como un mecanismo de exigencia de responsabilidad política del parlamentario, con un claro desgaste de su imagen pública ante los ciudadanos y electores.

Por otro lado, el creciente intervencionismo del Estado y la progresiva complicación de las labores legislativas y gubernamentales han conducido a que las Comisiones de investigación fuesen utilizadas no solo como medios de control del Ejecutivo sino como instrumentos idóneos para conocer y formarse una opinión sobre una realidad técnica, jurídica o económica<sup>73</sup>. Además, las Comisiones de investigación son un instrumento que ha generado interés a la opinión pública y a los medios de comunicación. Esto conlleva la necesidad de analizar la jurisprudencia del Constitucional en relación con la disolución por parte de los Parlamentos autonómicos de una Comisión de investigación, cuando las causas no están previstas reglamentariamente. La STC 226/2004 de 29 de noviembre, considera nulas las normas supletorias de la Presidencia de la Cámara que habían introducido una causa de disolución de las Comisiones de investigación no previstas en el Reglamento de la Asamblea, vulnerando la reserva reglamentaria. Al no existir una auténtica laguna jurídica, no es susceptible acudir a la aprobación de normas

<sup>70</sup> GARCÍA MORILLO, J., *El control del gobierno en el ordenamiento...*, op. cit., pp. 147-149.

<sup>71</sup> TORRES BONET, M., *Las Comisiones de investigación...*, op. cit., p. 175.

<sup>72</sup> STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 11.

<sup>73</sup> GARCÍA MORILLO, J., *El control del gobierno en el ordenamiento...*, op. cit., p. 150.

supletorias. De hecho, las normas supletorias recurridas, en la medida en que han introducido una causa de disolución no contemplada expresamente por el Reglamento han vulnerado la reserva de Reglamento, afectando al derecho constitucional garantizado a los parlamentarios, en orden al ejercicio de sus funciones representativas en condiciones de igualdad<sup>74</sup>.

Por otro lado, respecto a las Comisiones de investigación de carácter autonómico, se debe añadir que los medios que utiliza y la publicidad de las sesiones están supeditadas a la voluntad de la mayoría. Se conciben para investigar en términos políticos y sus conclusiones tienen esa naturaleza. De hecho, la gran mayoría de esas Comisiones terminan con una serie de conclusiones que solo pueden ser exigibles políticamente y no jurídicamente<sup>75</sup>. Frente a todo lo expuesto, no se debe obviar que la propuesta de constituir una Comisión de investigación requiere el concurso de voluntades de un determinado número de parlamentarios o de órganos cualificados del sistema. La eficacia jurídica de las Comisiones de investigación, en cuanto al uso efectivo, que pueden ejercer los parlamentarios, queda condicionada a su aceptación por la mayoría de la Cámara<sup>76</sup>. No obstante, el rechazo de crear Comisiones de investigación también puede ser considerado una limitación indebida de las facultades de los parlamentarios, tal y como recoge la STC 88/2012, de 7 de mayo<sup>77</sup>, de ahí que sea necesario su estudio pormenorizado de cada caso.

Entre los instrumentos de control también se debe mencionar a las *proposiciones no de ley*, que se han convertido en un instrumento flexible y ágil que permite a los grupos de la oposición promover la acción política del Gobierno regional. En un sentido similar es posible citar los debates de política general, mediante la remisión por el Ejecutivo de una comunicación, que sería objeto de tramitación parlamentaria. Debates, que pueden además centrarse como consecuencia de planes y programas de los Ejecutivos regionales sobre temas de interés general como el paro, la financiación autonómica, o la aprobación de presupuestos<sup>78</sup>, entre otros. Las proposiciones no de ley podemos entenderlas como un medio para forzar el debate político y obligar a los distintos grupos de la Cámara a tomar una posición sobre un asunto o tema. Es una facultad que pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, y se configura por tanto como un instrumento que acciona el

<sup>74</sup> STC 226/2004 de 29 de noviembre, FJ 6.

<sup>75</sup> TRUJILLO RINCÓN, M. A., «El control de la Comunidad Autónoma...», op. cit., p. 62.

<sup>76</sup> GARCÍA MORILLO, J., *El control del gobierno...*, op. cit., pp. 176-177.

<sup>77</sup> STC 88/2012, de 7 de mayo, FJ 6.

<sup>78</sup> TRUJILLO RINCÓN, M. A., «El control de la Comunidad Autónoma...», op. cit., pp. 57-60.

impulso político y control del Gobierno. Sentencias como la STC 95/1994, de 21 de marzo, 124/1995, de 18 de julio y 38/1999, de 22 de marzo, declaran que la inadmisión a trámite de proposiciones de ley de origen parlamentario, basándose en la potestad de calificación y admisión a trámites de las Mesas de la Cámara, lo que supone una vulneración de los derechos de participación política reconocidos constitucionalmente.

La presentación de la proposición no de ley lleva implícito que el grupo parlamentario que la presenta debe formular la correspondiente propuesta de resolución de la Cámara. En relación con ello, la labor de admisión de la Mesa conlleva la necesidad de ajustar la propuesta a una disciplina de control tanto reglamentario como constitucional<sup>79</sup>. La STC 40/2003, de 27 de febrero, reconoce que «es contrario a los derechos fundamentales de los parlamentarios la inadmisión por parte de la Mesa del Parlamento Vasco de una proposición no de ley requiriendo al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas para que remitiera un informe a la Cámara». El Tribunal Constitucional analiza el Reglamento Parlamentario, considerando que debe estimar el amparo respecto a la ausencia de motivación expresa del acuerdo denegatorio de la Mesa, y lo fundamenta en base a que la causa implícita en que se sustenta la decisión de inadmisión a trámite, carece de cobertura legal en relación a la facultad de la Mesa de calificar y admitir o no a trámite las proposiciones de ley, exigiendo que esas facultades sean conformes a lo establecido reglamentariamente<sup>80</sup>. En un sentido parecido se pronuncia la STC 78/2006, de 13 de marzo, en la que el Tribunal vuelve a revisar los Reglamentos Parlamentarios, concluyendo que «la ausencia de límites materiales a la configuración de las proposiciones no de ley, contenidas en el Reglamento del Parlamento de la Comunidad Autónoma, obliga a considerar que los acuerdos adoptados por la Mesa de la Asamblea carecen de una justificación objetiva y razonable y lesionan los derechos recogidos constitucionalmente»<sup>81</sup>. La STC 11/2017, de 30 de enero, en aplicación de la doctrina sentada en la STC 212/2016, de 15 de diciembre, recuerda que «cuando se reclama la tutela de derechos o facultades que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria frente a posibles vulneraciones de los órganos de la Cámara correspondiente, se debe identificar la base normativa del derecho alegado e identificar la regulación reglamentaria de las facultades del órgano de la Cámara, al que se imputa la vulneración. Por todo ello, la Mesa de la Cámara, al decidir sobre la admisión de una iniciativa, no podrá en ningún caso desconocer que es manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que la formula

<sup>79</sup> ARANDA ÁLVAREZ, E., «Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, p. 123.

<sup>80</sup> STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7.

<sup>81</sup> STC 78/2006, de 13 de marzo, FJ 5.

y, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado de forma suficiente causará lesión del derecho fundamental del diputado para desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos»<sup>82</sup>.

El tema se muestra especialmente complejo cuando se analiza que ocurre respecto a la *facultad de recabar información*, así como la *facultad de solicitar la comparecencia de un miembro político o de una Administración*, dentro de lo que se podría considerar como otras formas de ejercer el control. La jurisprudencia constitucional ha mantenido que los parlamentarios tienen reconocido como parte de su estatus dichas facultades, al considerarla parte del derecho reconocido en el art. 23.2 CE. La STC 161/1988, de 20 de septiembre, reconoce el amparo constitucional a varios diputados, que habían solicitado información referente a la cuantía, empleo o destino de determinadas ayudas y subvenciones agrarias otorgadas por el Gobierno autonómico, y que la Mesa de la Asamblea denegó<sup>83</sup>. La STC 181/1989, de 29 de noviembre, es especialmente interesante, al permitir que diputados y técnicos especializados, puedan acceder a determinada información de la Generalitat<sup>84</sup>. La STC 32/2017, de 27 de febrero, señala que «la motivación de una Mesa para denegar información no debe entrañar el desconocimiento de la facultad que corresponde a los Diputados para dirigirse a la Administración en requerimiento de información, ni estar desprovista de razonabilidad. De lo contrario se podría vulnerar el derecho enunciado en el art. 23.2 CE, que garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, así como el ejercicio de las funciones propias de la actividad parlamentaria sin perturbaciones ilegítimas»<sup>85</sup>. A todo ello, y en relación con la *facultad de solicitar la comparecencia de los miembros del Gobierno o de diversas administraciones*, la STC 208/2003, de 1 de diciembre, resuelve un recurso de amparo planteado frente a la inadmisión de solicitud de comparecencia ante la Comisión de Justicia e Interior del presidente del Consejo General del Poder Judicial. El Tribunal considera que denegar la admisión a trámite de esa iniciativa es contraria al derecho de los parlamentarios reconocidos constitucionalmente<sup>86</sup>. También, en la STC 89/2005, de 18 de abril y en la STC 90/2005, de 18 de abril, se estimaron los recursos de amparo planteados frente a los acuerdos adoptados por la Mesa del Congreso de los Diputados, que habían inadmitido la comparecencia del Fiscal especial para la prevención y

<sup>82</sup> STC 11/2017, de 30 de enero, FJ 5. En relación al ejercicio del derecho parlamentario, véase STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; STC 208/2003, FJ 4, y STC 212/2016, FJ 5, entre otras.

<sup>83</sup> STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 9.

<sup>84</sup> STC 181/1989, de 29 de noviembre, FJ 5.

<sup>85</sup> STC 32/2017, de 27 de febrero, FJ 6.

<sup>86</sup> STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 9.

represión del tráfico ilegal de drogas, y del Fiscal especial anticorrupción, ante la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas. La STC 1/2015, de 19 de enero, analiza la naturaleza de la facultad de instar la comparecencia, así como su régimen jurídico. Esta iniciativa aparece prevista en los Reglamentos de las Cámaras, y se integran en el *ius in officium* del representante. En consecuencia, cuando la finalidad de la comparecencia sea el control del Gobierno, dicha facultad se encontrará incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado constitucionalmente<sup>87</sup>, y por tanto es susceptible de control por el Tribunal Constitucional.

Especial interés para esta investigación suscitan también aquellos actos parlamentarios que exigen ser objeto de un férreo control jurídico al extralimitarse de su ámbito competencial o colisionar con el texto constitucional. La aprobación de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», aporta elementos de interés sobre el control judicial de los actos parlamentarios. Respecto a los antecedentes de este caso debemos citar que el documento que se aprobó como ley se situaba fuera del marco constitucional proclamando un Estado Catalán en forma de República, a través de una ley autonómica dictada al amparo y con abuso de los procedimientos regulados en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el Reglamento del Parlamento de Cataluña y de la propia Constitución. Una iniciativa en el que una mayoría parlamentaria independentista, crea un proceso basado en las resoluciones I/XI, de 9 de noviembre de 2015 y 306/XI, de 6 de octubre de 2016, del Parlamento de Cataluña que fueron anuladas por STC 259/2015, de 2 de diciembre, y por el ATC 24/2017, de 14 de febrero. El procedimiento legislativo de aprobación de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, fue considerado irregular por contener vicios procedimentales, tanto en la forma de presentar y admitir la proposición de ley, ignorando las advertencias del Secretario General y el Letrado Mayor del Parlamento, como en la posterior votación. La STC 124/2017, de 8 de noviembre, reconoce «la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, al contrariar, de modo explícito, principios esenciales e indisolubles del ordenamiento constitucional como la soberanía nacional, la unidad de la nación y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y por tanto el Parlamento de Cataluña. A todo ello, la mayoría parlamentaria, al amparo de una regla para la excepcional innovación del orden del día, en concreto el art. 81.3 del Reglamento, innovó el mismo Reglamento del Parlamento de Cataluña, arbitrando medidas inéditas que, tal y como se desprende en la sentencia, concibió e impuso

<sup>87</sup> STC 1/2015, de 19 de enero, FJ 4.

a su conveniencia. Además, la Cámara no puede suprimir a los miembros que pidieron el dictamen pertinente al Consejo de Garantías Estatutarias, sin mermar la integridad del procedimiento legislativo y los derechos de los representantes a ejercer esa concreta facultad que la Ley les confiere y se incorpora en su estatus jurídico constitucional (art. 23.2 CE)». El legislador autonómico al atribuirle a la Ley la condición de «norma suprema», situándola por encima de la Constitución ignora la distinción entre la objetivación del poder constituyente formalizado y la actuación de los poderes constituidos, los cuales no pueden rebasar los límites y competencias establecidas por aquel. La STC 124/2017, declara la inconstitucionalidad y nulidad en su integridad de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, señalando que «la función primordial de toda Asamblea parlamentaria, y por tanto el Parlamento de Cataluña, es representar a la ciudadanía, y que para cumplirla es necesario que los elegidos por el cuerpo electoral cumplan los procedimientos que el ordenamiento y las reglas jurídicas imponen. La tramitación parlamentaria incurre en graves quiebras del procedimiento legislativo, que afectaron a la formación de la Cámara, a los derechos de las minorías y de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos»<sup>88</sup>, tal y como reconocen los artículos 23.1 y 2 de la Constitución española.

#### IV. CONCLUSIONES

Del estudio de la actividad parlamentaria en las sociedades democráticas y de sus instrumentos de control, se pueden inferir diversas conclusiones:

El Parlamento tiene una posición activa en la transformación del modelo político para conseguir el perfeccionamiento de la identidad democrática, pero todo ello se debe hacer con el respeto del ordenamiento jurídico y dentro del marco constitucional. El Parlamento debe proyectarse sobre la ciudadanía como aquella institución que sirve para controlar el poder político. Su desarrollo deber servir para adaptar al cuerpo electoral a los cambios sociales. La exigencia de responsabilidad política no se limita a la relación entre el Parlamento y Ejecutivo, sino que es más amplia e involucra a otros agentes.

Los instrumentos de responsabilidad lo son también de control, pero es innegable que en los últimos años estos mecanismos han mostrado un cierto debilitamiento. El particular estatus de independencia e inamovilidad de los miembros de las Administraciones independientes, y el hecho de que el Ejecutivo no disfrute de un mando efectivo sobre su actividad, dificulta la articulación de un control parlamentario. El control de las decisiones políticas es inherente en el Estado democrático y su desarrollo es necesario en función de

---

<sup>88</sup> STC 124/2017, de 8 de noviembre, FJ 6 b).

la ampliación de la actuación del poder público y las exigencias de los ciudadanos. El modelo parlamentario actual debe responder a nuevas necesidades y los instrumentos de control adquirir una dimensión más actualizada que responda a los problemas de la sociedad, dentro de los nuevos retos que se plantean al Estado social y democrático de Derecho.

No es posible defender que el Derecho parlamentario, a pesar de su autonomía normativa, tenga un sistema de fuentes distinto al ordenamiento general del Estado, con total ausencia del control jurisdiccional de la actividad parlamentaria. Así, debemos señalar que las relaciones del Parlamento con terceros serán objeto de control jurisdiccional y, además, las leyes aprobadas por dicho órgano o aquellos actos que infrinjan derechos fundamentales se someterán al control de constitucionalidad. Las decisiones del Parlamento deben ser conformes a Derecho, y respetar los derechos y libertades que garantiza la Constitución española, lo que implica también la fiscalización jurisdiccional de la actividad parlamentaria. Para ello se utilizarán diversos mecanismos, así los actos parlamentarios con fuerza o valor de ley pueden ser objeto de control a través de la cuestión o el recurso de inconstitucionalidad. A todo ello, y respecto a los actos parlamentarios sin valor de ley, podremos establecer medidas de control constitucional a través del recurso de amparo, agotada la vía judicial previa.

Por otro lado, y dentro de los actos parlamentarios sin valor de ley, hay que destacar la conflictividad que se genera cuando esa actividad procede de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. La calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias no está exenta de confrontación jurídica, así una de las funciones más relevantes que ejerce la Mesa en un Parlamento es la calificación y admisión a trámite de determinados actos o documentos. En el juicio de admisibilidad es posible que se obstaculice el derecho de los parlamentarios reconocido constitucionalmente, lo que justificaría la intervención judicial. La jurisprudencia constitucional señala que el acto de calificación no siempre es subsumible con claridad en el Reglamento, siendo necesaria una interpretación basada en los principios de razonabilidad y proporcionalidad. De lo contrario, dado que en el juicio de admisibilidad se implican derechos de los parlamentarios constitucionalmente protegidos, cualquier escrito o acto sin valor de ley que haya sido rechazado, podría ser objeto de supervisión jurídica y, finalmente, tras el agotamiento de la vía judicial previa, recurrido en amparo ante el Tribunal Constitucional, de conformidad con el art. 42 LOTC, siempre que se deduzca la posible vulneración del derecho fundamental de los parlamentarios garantizado en el 23.2. CE, tal y como se ha expuesto en esta investigación en los diferentes casos analizados jurisprudencialmente.

Aunque la Constitución prevé que las Cámaras aprueben sus propios Reglamentos, suministrando principios generales y permitiendo que sean los

propios Parlamentos quienes establezcan las normas que puedan regular su propia actividad, esta situación no está exenta de problemas jurídicos como se observa en el análisis de la jurisprudencia constitucional. El Reglamento emana del Poder Legislativo como consecuencia del principio de autonomía, que le viene conferido a la Cámara por la propia Constitución, a la que está vinculada y subordinada. Por lo tanto, el Parlamento se regula por una norma incardinada directamente en el texto constitucional, a la que debe sumisión y respeto, y que es susceptible de control constitucional. La obstaculización indebida de la actividad parlamentaria en el ejercicio de control, al margen de lo determinado en los Reglamentos Parlamentarios, será objeto de supervisión por el Tribunal Constitucional, convertido en garante de la posición de las minorías con representación parlamentaria. Los parlamentarios tienen reconocido, como parte de su estatus protegido en la Constitución española y de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia constitucional, el derecho a formular preguntas, interpelaciones, mociones y proposiciones no de ley. Además, podrán solicitar la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, sin más limitaciones que las previstas en sus reglamentos y ordenamiento. Esas funciones se deben realizar con plenas garantías constitucionales.

En relación con la actividad parlamentaria, esta parte defiende que los sistemas de control se encuentran en permanente desarrollo, sobre todo por la labor de colaboración entre los diferentes órganos institucionales. Un control que se ha potenciado, debido a las reformas legislativas, a la interpretación constitucional, así como al crecimiento y consolidación de los instrumentos que lo ejercen. La finalidad del control no es otro que consolidar la credibilidad de las instituciones, influyendo en la opinión pública, para trasladar a los ciudadanos las garantías de un sistema de crecimiento globalizado, que evite las arbitrariedades. En consecuencia, el desarrollo de la actividad parlamentaria exigirá potenciar los mecanismos actuales para ejercer el verdadero control que exigen las democracias contemporáneas.

## V. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CONDE, E., «El derecho constitucional y la crisis», *Revista de Derecho Político*, núm. 88, 2013, pp. 83-122.

— y TUR AUSINA, R., *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2018.

— / LÓPEZ DE LOS MOZOS DIAZ-MADROÑERO, A. E., «Los Parlamentos nacionales y la Unión Europea: El mecanismo de alerta temprana», *Revista de Derecho Político*, núm. 65, 2006, pp. 149-188.

ÁLVAREZ VÉLEZ, M.<sup>a</sup> I., «El control parlamentario: la incertidumbre sobre el control de un Gobierno en funciones», en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 35, 2016, pp. 23-45.

ARANDA ÁLVAREZ, E., «Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, pp. 105-134.

- ARAGÓN REYES, M., «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986, pp. 9-39.
- (1995). *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995.
- BOGDANY, A. y FORSTHOFF, U., «El derecho de Bundestag y de sus miembros a recibir información», en VV. AA: *Los instrumentos de las Cámaras Parlamentarias*, Madrid, CEC, 1984.
- CABAÑAS GARCÍA, J. C., «El recurso de amparo que queremos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 88, 2010, pp. 39-81.
- CANO BUESO, J., «Las Cortes Generales» en VV. AA: «Manual de Derecho Constitucional», Madrid, Tecnos, 2015, pp. 229-276.
- ELVIRA PERALES, Ascensión y GONZÁLEZ AYALA, M.<sup>a</sup> D., *Nuevos retos de control parlamentario: Comunidades Autónomas y Unión Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, I., «El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento jurídico español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 20. núm. 60, pp. 89-113.
- GARCÍA MORILLO, J., *El control del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985.
- GARCÍA ROCA, F. J., «La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995, pp. 51-125.
- «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, pp. 61-99.
- GÓMEZ CORONA, E., «El control parlamentario en la jurisprudencia constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, pp. 365-396.
- GONZÁLEZ RIVAS, J. J., «Especial trascendencia constitucional en la STC 155/2009, Pleno de 25 de junio: algunas consideraciones jurisprudenciales sobre la reforma de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo», *Revista de Derecho Procesal*, núm. 1, 2009, pp. 593-603.
- GOIG MARTÍNEZ, Juan M., «Transparencia y corrupción. La percepción social ante comportamientos corruptos», *Revista de Derecho UNED*, núm. 17, 2015, pp. 73-107.
- GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F. J., «El derecho fundamental al debate parlamentario», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 16, 2005, pp. 251-281.
- HERNÁNDEZ RAMOS, M., *El nuevo trámite de la admisión del recurso de amparo constitucional*, Barcelona, Reus, 2009.
- JIMÉNEZ CAMPO, J., «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», en Pau i Vall (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional: IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, 1997, pp. 219-232.
- LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1919.
- LÓPEZ GUERRA, L., «La posición constitucional del Gobierno» en VV. AA: *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Madrid, IEF, 1998.
- «El titular del control parlamentario», en VV. AA: *Problemas actuales del control parlamentario, VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 155-178.

- MASSÓ GARROTE, Marcos F., *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho Constitucional español*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2001.
- MATIA PORTILLA, F. J., «La especial trascendencia constitucional y la inadmisión del recurso de amparo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009, pp. 343-368
- MELADO LIROLA, A. I., «Los instrumentos de control parlamentario de la Ley de Presupuestos Generales del Estado», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, pp. 161-195.
- MORETTI, R., *Diritto Parlamentare*, Rimini, Ed. Maggioli, 1992.
- NAVAS CASTILLO, A., «Veinticinco años de control jurisdiccional de la actividad parlamentaria», *Revista de Derecho Político*, núm. 58-59, (2003-2004), pp. 471-480.
- ORTÍ BORDAS, J. M., «Consideraciones sobre el control parlamentario», en libro *Manuel Fraga: Homenaje Académico*, Vol. II, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1997, pp. 1207-1241.
- PAUNER CHULVI, C., «La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: parlamento y administraciones independientes», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, pp. 329-345.
- PASCUA MATEO, F., *Fuentes y control del Derecho parlamentario y de la Administración parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
- RUBIO LLORENTE, F., «El control parlamentario», *Revista Parlamentaria de habla hispana* núm. 1, 1985, pp. 83-103.
- *La forma del Poder*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho parlamentario español*, Madrid, Editorial Dykinson, 2013.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M., «La esencia del régimen el control parlamentario del Gobierno», *Política y Sociedad*, núm. 20, 1995, pp. 35-52.
- SERRA CRISTÓBAL, R., «Pequeñas minorías y control parlamentario», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 21, 2009, pp. 99-120.
- TORRES BONET, M., *Las Comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1999.
- TORRES MURO, I., «Los derechos de los parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, núm. 44, 1998, pp. 257-281.
- TRUJILLO RINCÓN, M. A., «El control de la Comunidad Autónoma de Extremadura», en ELVIRA PERALES, Ascensión y GONZÁLEZ AYALA, M.<sup>a</sup> D., *Nuevos retos de control parlamentario: Comunidades Autónomas y Unión Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002, pp. 45-66.
- TUR AUSINA, R., *El control parlamentario de los Decretos-leyes*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2002.
- «Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformar estatutarias», VV. AA., *La solidaridad del Estado Autonomo*, Fundación Manuel Broseta, 2012, pp. 119-148.
- VERA SANTOS, J. M., «El control en amparo de las resoluciones parlamentarias», *Revista de las Cortes Generales* núm. 43, 1998, pp. 27-53.

VIDAL PRADO, C., «El derecho de participación política y la representación» en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, núm. 96, 1996, pp. 81-115.

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD  
PARLAMENTARIA COMO GARANTÍA DEL  
SISTEMA CONSTITUCIONAL

*The control of parliamentary activity as a guarantee of the  
constitutional system*

Jesús López de Lerma Galán  
Profesor Derecho Constitucional  
Universidad Rey Juan Carlos

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-69\(1\)-2021pp95-125](http://dx.doi.org/10.18543/ed-69(1)-2021pp95-125)

**Copyright**

*Estudios de Deusto* es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado

*Estudios de Deusto* is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.