

En Logroño, a 14 de octubre de 2016, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

37/16

Correspondiente a la consulta formulada por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre el *alcance de la facultad parlamentaria de petición de expedientes e información a los Municipios riojanos*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja ha remitido a este Consejo Consultivo la siguiente documentación:

-Traslado del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja, adoptado en su sesión de 26 de agosto de 2016, por el que se dispone “*solicitar informe al Consejo Consultivo de La Rioja sobre el escrito de la Federación Riojana de Municipios*” registrado de entrada el 18 de julio de 2016.

-Escrito de la Federación Riojana de Municipios (FRM), de 13 de julio de 2016, con número de Registro 4442 que, en síntesis, “*por unanimidad de todos los Grupos políticos representados*” en ella, “*insta al Parlamento de La Rioja y a sus Grupos Parlamentarios, a cesar en la petición de expedientes e información a los Municipios riojanos, en tanto en cuanto no emana esta de las competencias de la Cámara, ya que es competencia de los propios Grupos representados en cada Ayuntamiento, además de interferir en la actividad y en los recursos ordinarios de los que escasamente disponen los Municipios.*”

-Informe, de 27 de julio de 2016, del Sr. Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja, emitido en relación con el escrito referido, y a solicitud de la Mesa. El informe formula las siguientes conclusiones:

“La jurisprudencia constitucional reconoce en numerosas sentencias como legítimo el examen del contenido de la iniciativa al decidir sobre su admisión a trámite por el órgano competente para ello, pues su papel no se circunscribe a la verificación de los requisitos formales

reglamentariamente establecidos, sino que se extiende también al examen del contenido material de la iniciativa.

Esta posibilidad resulta aún más clara en los casos en que el Reglamento parlamentario, como es el caso de La Rioja, establece que el examen de la iniciativa se extienda más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre que los escritos parlamentarios examinados vengan justamente limitados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad o el Reglamento parlamentario, debiendo tenerse en cuenta, de manera fundamental, que la delimitación competencial forma parte del bloque de constitucionalidad.

El artículo 14 del Reglamento del Parlamento establece que, para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán la facultad de recabar, entre otras, de la Administración Estatal y de la Local, datos, informes o documentos que obren en poder de dichas Administraciones. No obstante, el Reglamento limita dicha facultad al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y de las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía. Es decir, el Reglamento establece un límite competencial que debe tenerse en cuenta como criterio de calificación y admisión.

En una aplicación integradora del Reglamento del Parlamento de La Rioja, ha de completarse con los criterios generales que para la admisión a trámite de iniciativas fija el artículo 28 a la Mesa de la Cámara. Concretamente, el artículo 28.2 e) del Reglamento introduce el criterio competencial a la hora de decidir sobre la admisión de iniciativas, estableciendo que, en caso de asuntos que excedan de las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma, la Mesa podrá rechazar su admisión a trámite, salvo que se trate de cuestiones que interesen exclusiva o fundamentalmente a La Rioja o sus ciudadanos. Esto lleva a afirmar que, al decidir sobre la admisibilidad de una iniciativa, ha de realizarse un análisis competencial de la misma.

Y salvo que se trate de una cuestión de índole supramunicipal -bien por que afecte a varios Municipios, bien porque se trate de una actuación en la que concurren competencialmente distintas Administraciones, incluida la autonómica-, si la iniciativa se refiriese, por ejemplo, a la obtención de información o documentación de un determinado Municipio, con la excepción ya citada, nos encontraríamos ante una posible vulneración del principio de autonomía municipal garantizado por el artículo 140 de la Constitución, que determinaría su inadmisión, por aplicación, además, del artículo 33.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, pues el mismo dispone que la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones Locales ajustarán sus relaciones al principio de respeto a los ámbitos competenciales correspondientes, determinados en dicho Estatuto y en la legislación básica del Estado.

En cualquier caso, conviene recordar que debe evitarse cualquier rechazo arbitrario o no motivado de las solicitudes de información que se presenten, de tal forma que el artículo 23.2 de la Constitución se vea vulnerado si este órgano adoptara decisiones que causaran una lesión del derecho del parlamentario a formular iniciativas y, en consecuencia a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos, contrariando la naturaleza de la representación de o la igualdad de representantes (STS 161/1988).

En definitiva, la solicitud de información a las Administraciones locales reconocida a los Diputados de esta Cámara en el artículo 14 del Reglamento, norma con rango material de Ley, resulta una facultad común en Derecho Comparado y que ha recibido el respaldo del Tribunal Constitucional en las Sentencias citadas anteriormente, por lo que, ejercitado en la forma que el propio Reglamento establece y de acuerdo con lo señalado en la jurisprudencia, forma parte del

derecho al cargo de los Diputados del Parlamento de La Rioja ex artículo 23 de la Constitución, sin que pueda ser perturbado el ejercicio del mismo”.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado el 6 de septiembre de 2016, sellado de entrada el 12 de septiembre de 2016, la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, la documentación relativa al referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 12 de septiembre de 2016, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

El presente dictamen se emite al amparo de los arts. 10.3 y 12 e), de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (LCC), en relación con los arts. 6 y 13, D), del Decreto 8/2002, de 24 de enero, que aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja (RCC); y con los arts. 28.1 e) y 102, *in fine*, del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 10 de abril de 2001 (RPR).

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen –que conforme a los preceptos citados no tiene carácter preceptivo ni vinculante- señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 (LCC) que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el*

Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”.

Segundo

Consideraciones preliminares

Con carácter previo al análisis de la cuestión planteada, este Consejo quiere formular las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, además de reiterar que el presente dictamen no tiene carácter vinculante, y de constatar que su solicitud por el Parlamento de La Rioja no resultaba preceptiva; este Consejo Consultivo desea enfatizar que las apreciaciones y argumentos que se contienen en él se exponen desde el más escrupuloso respeto a la autonomía del Parlamento de La Rioja (Órgano institucional de nuestra Comunidad Autónoma, que representa al pueblo de La Rioja y que, mediante la aprobación de su Reglamento, regula su composición, régimen y funcionamiento, *cfr* arts. 15.1, 16 y 18 EAR '99).

Por ello mismo, este dictamen debe necesariamente entenderse sin perjuicio de los criterios que, sobre la cuestión suscitada, adopten los propios órganos de la Cámara en el ejercicio sus competencias respectivas. Así, muy singularmente, la Presidenta del Parlamento, a la que corresponde interpretar el Reglamento en casos de duda y suplirlo en los de omisión (art. 29.2 RPR); y la Mesa del Parlamento, que es la llamada a “*calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, declarar su admisibilidad o inadmisibilidad y decidir su tramitación de acuerdo con este Reglamento*” (art. 28.1 e) RPR).

2. Por otra parte, como ha quedado expuesto, la consulta que se plantea a este Consejo no se refiere a una concreta petición de documentación que haya sido dirigida por el Parlamento a un Municipio determinado; sino que se formula en relación con una solicitud de la Federación Riojana de Municipios (FRM). Los términos de esa solicitud, dada su generalidad, impiden a este Consejo ofrecer una respuesta que pueda resultar aplicable a todas y cada una de las peticiones de información a Corporaciones Locales que puedan eventualmente producirse en la práctica cotidiana de la vida parlamentaria; siendo evidente que la que ahora analizamos es una cuestión que se presta a un elevado casuismo; lo que obligará a ponderar, en cada supuesto concreto, aspectos como la naturaleza de la información que se solicite o su relación con el ejercicio de las funciones parlamentarias que motiven su petición.

Es por ello que, con el fin de suministrar criterios interpretativos generales que puedan resultar útiles, examinaremos el marco normativo que rige estas solicitudes de información así como la interpretación y aplicación que del mismo han hecho nuestros Tribunales.

3. La documentación remitida incluye un extenso y pormenorizado informe, de 22 de julio de 2016, emitido por el Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja; cuyos razonamientos y conclusiones este Consejo comparte sustancialmente y al que, en aras a la brevedad, nos remitimos, sin perjuicio de las consideraciones que efectuamos en el presente dictamen.

Tercero

Naturaleza jurídica del derecho de información de los parlamentarios

1. Tal como se ha señalado en los Antecedentes de Hecho, la consulta dirigida por el Parlamento de La Rioja trae causa de un escrito de la Federación Riojana de Municipios (FRM), de 13 de julio de 2016, que, en definitiva, *“insta al Parlamento de La Rioja y a sus Grupos Parlamentarios, a cesar en la petición de expedientes e información a los Municipios riojanos”*.

Así planteada, la posición de la FRM no podría ser atendida por el Parlamento de La Rioja, pues el propio Reglamento de la Cámara (RPR) prevé, de modo expreso y sin margen interpretativo alguno, en su art. 14.1, que:

“Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las instituciones, organismos públicos y empresas públicas de la Comunidad Autónoma, así como de la Administración del Estado y de la Local -en ambos dentro del ámbito territorial de aquélla y de las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía- - datos, informes o documentos que obren en poder de éstas.”

En definitiva, el RPR contempla como uno de los derechos de los Diputados el de recabar información de las Corporaciones Locales; y, si el Parlamento aceptara la petición formulada por la FRM, estaría, nada menos que, privando a sus Diputados de derechos y prerrogativas que les confiere el propio Reglamento de la Cámara (RPR); Reglamento que, de conformidad con el art. 18.2 EAR'99, regula, precisamente, su *“composición, régimen y funcionamiento”*.

Yendo más allá, el art. 41.1.a) RPR extiende, no sólo a los Diputados, sino también a las Comisiones parlamentarias, por conducto del Presidente del Parlamento, la facultad de recabar la información y documentación que precisen de las Administraciones indicadas en el art. 14.1.

En definitiva, la cuestión analizada no ha de ser tanto si existe la posibilidad de que los Diputados dirijan solicitudes de información a los Municipios (posibilidad que el RPR contempla y que, como acabamos de exponer, en modo alguno puede rechazarse *a radice*); sino cuáles son los límites, materiales y formales, a los que hayan de sujetarse esos requerimientos de información.

2. En el necesario examen de esos límites, ha de partirse, en cualquier caso, de que la posibilidad de que los Diputados recaben la información necesaria para el ejercicio de las funciones parlamentarias tiene una indudable relevancia constitucional, en cuanto que se configura en nuestro Ordenamiento Jurídico: (i) como un *derecho del Diputado*, incardinado en el derecho fundamental al acceso a los cargos públicos, proclamado por el art. 23.2 CE (en el que nuestra jurisprudencia constitucional considera implícitos, además, los derechos a la permanencia en el cargo y a su ejercicio); que, al mismo tiempo, (ii) opera como una *prerrogativa funcional o instrumental*, pues se le confiere para garantizar el adecuado y pleno ejercicio de las funciones atribuidas a la Institución Parlamentaria de que se trate (Cortes Generales o Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas), a través de la cual los ciudadanos ejercen el derecho fundamental “*a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*” (art. 23.1 CE).

Es claro al respecto el propio RPR, del que se infiere nítidamente esa doble dimensión. De una parte, el art. 14 RPR se ubica sistemáticamente en el Título II (“*Del Estatuto de los Diputados*”) y, dentro de éste, en su Capítulo Segundo (“*De los Derechos y deberes de los Diputados*”). De otra parte, el art. 14.1 RPR explicita que este derecho se reconoce a los Diputados “*para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias*” (art. 14.1 RP).

Por ello, la interpretación conjunta de los dos apartados del art. 23 CE ha sido una constante en la jurisprudencia constitucional, que ha vinculado este precepto con el carácter democrático del Estado español (art. 1.1 CE), el principio de soberanía popular (art. 1.2 CE), el valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE) o el carácter representativo de las Asambleas Legislativas (arts. 66.1, 67.2 o 152.1 CE).

3. De ahí que el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE) -elemento esencial del denominado *ius “ad” officium* (ATC 942/1985, de 18 de diciembre)-, conlleva el de permanecer en el cargo sin perturbaciones ilegítimas.

Así, en palabras de las SSTC 5/1983 o 136/1989, “*el derecho a acceder a los cargos públicos comprende también el derecho a permanecer en los mismos, porque, de otro modo, el derecho fundamental quedaría vacío de contenido*”; e igualmente comporta el derecho a no ser removido del cargo sino por las causas y a través de los procedimientos establecidos (STC 10/1983).

Es más, junto a los derechos de acceso y permanencia, el art. 23.2 CE lleva también implícito el derecho al pleno ejercicio del cargo (*ius “in” officium*), de acuerdo con las previsiones legales que lo regulen, pues los derechos del art. 23.2 CE son de configuración legal, como el propio precepto explicita en su inciso final, y tal configuración “*comprende los Reglamentos parlamentarios a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan*” (STC 203/2001).

4. De este modo, la STC 32/1985 indica que “*el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley, que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros*”.

Pues bien, conforme a esa misma Sentencia, “*la función, intrínseca a todo órgano representativo*” es la de “*controlar, discutir y criticar la actuación de todos aquellos órganos de gobierno y administración que no emanan directamente de la elección popular*”, por lo que uno de los elementos integrantes de ese *ius in officium* es el de obtener la información precisa para el ejercicio de aquellas funciones.

Y, en este mismo sentido, la STC 161/1988 expresa, sobre el derecho a recabar información (reconocido a los Diputados, en el caso al que la Sentencia se refiere, en términos muy semejantes a los del art. 14.1 RPR) que es “*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*”.

5. A partir de ahí, el Tribunal Constitucional ha subrayado la “*íntima conexión entre los dos apartados del artículo 23*” (STC 5/1983); y ha proclamado la doble dimensión o el “*doble carácter*” (STC 71/1994) que tienen los derechos de acceso, permanencia y ejercicio del cargo establecidos por el art. 23.2 CE, por cuanto, no son solamente derechos que se reconocen al Diputado en tanto que *ciudadano*, sino también en tanto que *representante de otros ciudadanos*. Y es que son derechos que se ordenan a permitir el ejercicio, por los demás ciudadanos, del derecho a participar en los asuntos públicos a través, precisamente, de sus representantes (art. 23.1 CE).

Así, según la STC 71/1994:

“*En un Estado social y democrático de Derecho como el que la Constitución ha conformado, el grupo minoritario de ciudadanos a los que el resto de los mismos encomienda periódicamente el ejercicio de las diversas y plurales manifestaciones de la soberanía popular adquiere una posición,*

por eso mismo, necesariamente singular, con proyección sobre las condiciones de permanencia en la función o cargo público. Titulares de una función pública, su posición no se agota en la de meros titulares de un derecho fundamental. Como ciudadanos, son, ciertamente, titulares o sujetos de derechos fundamentales, pero, a la vez, son los depositarios y sujetos activos de las funciones y cargos públicos a través de los cuales se manifiesta el orden democrático de la comunidad. De todo lo cual, resulta que, si bien la permanencia en la función o cargo público forma parte del derecho reconocido en el art. 23.2 CE, se trata de un derecho de permanencia en un status cuyas condiciones habrán de venir, decisivamente, determinadas por la propia voluntad democrática del Estado. Esto es lo que ha querido decir la Constitución al remitirse a «los requisitos que señalen las leyes»...

Del mismo modo, la STC 5/1983 expresó que:

“...los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar -y no de ninguna organización como el partido político-, y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de Derecho, y no de la voluntad del partido político.”

Al respecto, es expresiva también la reciente STC 107/2016 que, recapitulando los criterios sentados en otras precedentes, razona, en su F.J.4º, en torno al alcance de los derechos proclamados por el art. 23 CE, que:

“a) Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, el art. 23.2 CE consagra la dimensión pasiva del derecho de participación política, reconociendo el derecho de los ciudadanos a acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

La jurisprudencia del Tribunal ha ligado a este contenido explícito del precepto, en primer lugar, el derecho a permanecer, en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes, en los cargos o funciones públicas a los que se accedió (entre otras, STC 5/1983, de 4 de febrero (FJ 3), de suerte que no puede ser removido de aquellos el cargo elegido si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos (destacadamente, STC 10/1983, de 21 de febrero (FJ 2).

En segundo lugar, se ha ligado al contenido del mismo precepto constitucional el derecho al ejercicio o desempeño del cargo público representativo conforme a lo previsto en las leyes (por ejemplo, STC 246/2012, de 20 de diciembre (FJ 2), y se ha subrayado, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal y que esa configuración, en el ámbito que aquí nos ocupa, corresponde a los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios (entre otras, STC 202/2014, de 15 de diciembre (FJ 3).

Finalmente, respecto de cualquiera de esas dimensiones que se identifican como integrantes del derecho de participación política reconocido en el art. 23.2 CE —acceso, permanencia y ejercicio—, la jurisprudencia ha reconocido la garantía de su perfeccionamiento en condiciones de igualdad y de acuerdo con los requisitos que señalen las leyes (entre otras, STC 298/2006, de 23 de octubre (FJ 6).

Con ese fundamento, el Tribunal señala, invariablemente, sobre los derechos y atribuciones de los representantes electos, que, «una vez creados, quedan integrados en el status propio del

cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en que se integren» (entre otras muchas, STC 36/2014, de 27 de febrero (FJ 5, y las allí citadas))”.

*b) Expresando más sintéticamente la idea y aproximando esta doctrina a lo que ahora es objeto de controversia, el Tribunal ha declarado que **quedan encuadradas en ese núcleo de la función representativa, en el ius in officium de los representantes, aquellas funciones que solo pueden ejercer los titulares del cargo público por ser la expresión del carácter representativo de la institución** (STC 169/2009, de 9 de julio, FJ 3, por ejemplo)”.*

Por su parte, la STC 203/2001 incide en el carácter finalista o instrumental de este derecho al analizar el inciso “*para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias*”, recogido en el art. 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados, señalando que:

“...ha de entenderse referido, en concreto, a la función de fiscalizar o controlar la acción del Gobierno, que es quien dirige «la Administración civil y militar» (art. 97 CE); constituyendo, así, un aspecto particular de la función de control genéricamente atribuida a las Cortes Generales en el art. 66.2 CE. Y su finalidad específica es la de conocer determinados hechos y situaciones, así como los documentos administrativos que los evidencian, relativos a la actividad de las Administraciones públicas; información que bien puede agotar sus efectos en su obtención o ser instrumental y servir posteriormente para que el Diputado que la recaba, o su Grupo parlamentario, lleven a cabo un juicio o valoración sobre esa concreta actividad y la política del Gobierno, utilizando otros instrumentos de control”.

En fin, según indica la expresada Sentencia, con cita de otras, el derecho regulado por el art. 23.2 CE “*comprende, tanto el de solicitar una determinada información de las Administraciones públicas, como el de obtenerla de éstas. Lo que determina que su ejercicio se encuadre en las relaciones institucionales «entre Ejecutivo y Legislativo» y, consiguientemente, que este derecho pueda ser lesionado «bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras»...*”.

6. En suma, de cuanto acabamos de exponer, resulta que el derecho de los Diputados a recabar información de los Municipios: i) como derecho fundamental que es, debe interpretarse de modo expansivo, si bien, naturalmente, no tiene carácter incondicionado, ilimitado ni absoluto, como recuerda la ya citada STC 71/1994; y ii) como derecho de configuración legal que también es, ha de estarse necesariamente al contenido del mismo que resulte de la norma que lo regula, y que, en este caso, es el Reglamento del Parlamento de La Rioja (RPR).

Cuarto

Condicionantes generales al ejercicio de este derecho de los parlamentarios

A partir de lo señalado, pueden establecerse los condicionantes generales que delimitan los contornos de este derecho de los parlamentarios a recabar información municipal.

1. Como hemos señalado, un primer límite (*funcional*) resulta del art. 14.1 RPR, que atribuye este derecho “*para el mejor cumplimiento de las funciones parlamentarias*”, aspecto en el que incide, como veremos, el inciso último del propio art. 14.1 RPR, y que subraya el carácter instrumental de este derecho, pues se trata de que, con su ejercicio y a través de él, el parlamentario obtenga la información (“*datos, informes o documentos*”) que resulte *necesaria* para el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas en cuanto que miembro de la Cámara.

Estas funciones son, especialmente, las que describe el art. 19 EAR `99 (potestad legislativa, aprobación de los presupuestos y control de su ejecución, impulso y control de la acción del Gobierno, elección de su Presidente, aprobación de planes de fomento de interés general, de la ordenación comarcal, alteración de términos municipales, ...).

Para el ejercicio de esas funciones, los parlamentarios pueden desplegar diversos tipos de actividades e iniciativas. Sin ánimo de exhaustividad: intervención en las Comisiones parlamentarias (arts. 36 y ss) y en el Pleno (arts. 50 y ss), de acuerdo con las competencias de cada uno de esos órganos; la intervención en el procedimiento legislativo (arts. 91 y ss RPR); la participación en los debates relativos a la acción política y de gobierno, y solicitud de su celebración (arts. 133 y ss); la presentación de interpelaciones y preguntas (arts. 136 y ss), de mociones y proposiciones no de Ley (arts. 149 y ss); la solicitud de comparecencia de los miembros del Gobierno de La Rioja e intervención en ellas (arts. 153 y ss)...

Pues bien, incidiendo en este límite funcional, la FRM alude, como uno de los argumentos motivadores de su petición, al hecho de que las peticiones de información interfieren “*en la actividad y en los recursos ordinarios de los que escasamente disponen los Municipios*”.

Al respecto, cabe considerar que, si es cierto que las aludidas dificultades no pueden servir de obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos de los Diputados; también lo es que, del art. 14.1 RPR, parece posible inferir que la solicitud de información al Municipio ha de ser *necesaria* en un sentido adicional: a saber, que, en una ponderación razonable de las circunstancias de cada caso, esa misma información no pueda ser obtenida por el

Diputado, en iguales condiciones, a través de otros medios alternativos que no entrañen su solicitud directa al Municipio.

Repárese, en este punto, en los derechos de acceso a información y de asistencia que, en favor de los Diputados, establecen los apartados 4º y 5º del art. 14 RPR. Por otra parte, el art. 14.1, inciso tercero, del RPR permite también el acceso directo del Diputado a la información, si “*su volumen dificultase la remisión de la información solicitada*”.

2. Un segundo límite (*territorial*) es el que resulta del propio art. 14.1 RPR, pues sólo podrá recabarse información de las Administraciones Locales ubicadas “*dentro del ámbito territorial*” de la Comunidad Autónoma.

3. En tercer lugar, el RPR recoge un condicionante *competencial*, pues el art. 14.1 exige que los “*datos, informes o documentos*” se recaben “*dentro... de las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía*”, precepto que, sin embargo, puede resultar matizado por el art. 28 e) RPR, que permite a la Mesa admitir a trámite escritos y documentos que “*excedan de las competencias estatutarias*”, cuando “*se trate de cuestiones que interesen, exclusiva o fundamentalmente, a La Rioja o a sus ciudadanos*”.

4. La combinación de estos tres límites permitiría situar dentro de la *zona de certidumbre negativa*: i) aquellas solicitudes de documentación que se dirijan a Municipios que no se encuentren en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja; ii) las que, con la salvedad apuntada por el art. 24 RPR, no guarden relación con las competencias de la Comunidad Autónoma (en principio, ello entraña también que no podrán tenerla tampoco con las funciones o atribuciones propias del Parlamento autonómico); y iii) naturalmente también, quedarían excluidas aquellas solicitudes que, aun referidas a Municipios riojanos y a competencias autonómicas, se formulen para otros propósitos que no vengán justificados por el ejercicio de las iniciativas y actividades que, en su calidad de miembro del Parlamento autonómico, pueda desarrollar el Diputado que interese la información; lo que incluso aproximaría una petición así al terreno de lo abusivo, fraudulento o arbitrario (art. 9.3 CE).

5. En coherencia con el hecho de que ningún derecho fundamental es ilimitado o absoluto, el art. 14.1 RPR prevé que las Corporaciones Locales requeridas rechacen la solicitud de información cuando existan “*razones fundadas en Derecho*” que impidan facilitar la documentación solicitada.

Y así, la Administración Local requerida estará habilitada para denegar la remisión de la información solicitada cuando ésta, por razón de la materia a la que afecte esa información, y en razón al especial régimen normativo que le sea de aplicación, esté sujeta a algún deber jurídico de secreto, sigilo o reserva; y ello por cuanto, según la STC 161/1988 (en criterio seguido luego por la STC 203/2001), “*ningún poder público puede,*

al actuar sus atribuciones, lesionar derechos constitucionales”. Como bien apunta el informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento, se trataría de supuestos, como los de *“materias clasificadas, protección de datos de carácter personal, reserva tributaria, etc...”* u otros, en los que la denegación se realice sobre la base de parámetros jurídicos.

Ahora bien, como las Sentencias referidas indican (y según más adelante se expondrá al analizar la función calificadora de la Mesa del Parlamento), la ponderación de si una determinada solicitud debe ser o no rechazada corresponde a la Administración requerida y no a la Mesa parlamentaria misma. En definitiva, pesa sobre la Administración requerida el deber, *“cuando recibe los requerimientos parlamentarios de información, de respetar las reglas que puedan tutelar, en cada caso, los derechos constitucionales de terceros, en la medida que resulten comprometidos en el asunto de que se trate”*.

6. El escrito de la FRM, de 13 de julio de 2016, razona que las solicitudes de documentación dirigidas por el Parlamento de La Rioja constituyen, *“una clara intromisión en la independencia y autonomía local”*.

Sin embargo, como hemos señalado en otros dictámenes (por todos D.34/09, con cita de las SSTC 4/1981 y 159/2001), *“autonomía no es soberanía, sino un poder limitado en el marco de la Ley”* y que la autonomía local constitucionalmente garantizada *ex arts. 137 y 140 CE* constituye *“un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal”*.

Desde luego, la mera invocación abstracta del principio de autonomía local no resulta suficiente para rechazar la solicitud de información formulada por un miembro del Parlamento autonómico, pues la autonomía local no convierte a las Administraciones Locales en una suerte de ámbito de exclusión, resistente al ejercicio de las funciones parlamentarias, en el que quede enervada la eficacia de las prerrogativas de que están investidos los Diputados para el adecuado ejercicio de aquellas funciones.

En este punto, hemos de recordar, como ya hiciéramos en el dictamen D.34/09, que la concreción del contenido y alcance de la autonomía local *“corresponde al legislador, pues la autonomía es un concepto jurídico de contenido legal que permite configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional (STC 170/1989, F.J.9)”*, siendo que, en este caso, el Reglamento parlamentario prevé, de modo expreso, la posibilidad de recabar información de las Corporaciones Locales, con los límites y a los efectos que estamos analizando.

Es más, la garantía institucional, que constituye el núcleo constitucionalmente protegido de la autonomía local, no queda lesionada por el derecho de información de los parlamentarios ya que la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, en sus arts. 10 y 55, establece los deberes de información y colaboración que competen a las

Entidades locales con otras Administraciones públicas, deberes que, *a fortiori*, son referibles a las relaciones de las mismas con los Parlamentos.

Quinto

Aspectos formales del ejercicio de este derecho de los parlamentarios

Por lo que hace a los aspectos formales del ejercicio de este derecho de información de los parlamentarios, es preciso distinguir las siguientes cuestiones:

1. De un lado, la solicitud de información, conforme al art. 14.1, la realiza el Diputado, *“previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario”*. La exigencia de un mero *“conocimiento”* por el Grupo parlamentario descarta que sea preciso el concurso de la voluntad o *consentimiento* del Grupo parlamentario al que el Diputado pertenece.

2. Una vez formulada la solicitud -y previamente a su remisión a la Administración requerida por el Presidente del Parlamento- deberá ser calificada por la Mesa del Parlamento (art. 14.1, inciso tercero, RPR), que deberá rechazar la solicitud cuando, *“a juicio de la Mesa, se estimare que la información solicitada no se adecua a las funciones parlamentarias”*.

A) En torno al alcance de la función calificadoras de las Mesas de los Parlamentos, los criterios generales sentados por la doctrina constitucional (SSTC 161/1988 y 203/2001) obligan a concluir la existencia de un *límite negativo*: la efectividad del derecho de los diputados en orden a recabar información no puede quedar condicionado por la Mesa a un control *político* o *de oportunidad* sobre la conveniencia de solicitar esa información.

En palabras de las Sentencias citadas, la prerrogativa parlamentaria analizada *“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... la solicitud de información que aquéllos formulen”*. Ello es lógico pues, si así fuera: *“quedaría desfigurado el trámite de admisión de la solicitud al hacer prevalecer libremente el criterio de la Mesa”*; *“podrían menoscabarse los derechos de las minorías en orden a su función de fiscalización del Gobierno”*; y se produciría el efecto de que el trámite de admisión trasladara a favor de la Mesa *“la facultad que el Reglamento concede a los parlamentarios”*.

B) Así pues, el ámbito propio de la función calificadoras de la Mesa debe ser, decididamente, otro: el de examinar *“la viabilidad formal de esas peticiones de información, que habrán de ser admitidas y trasladadas... cuando no se aprecien carencias o deficiencias relevantes en su presentación o en su redacción”*.

Siempre dentro de ese mismo límite negativo, el TC ha ampliado, matizadamente, el ámbito de esa función calificadora, permitiendo, en trámite de admisión, el rechazo a solicitudes en las que “*se planteen cuestiones, entera y manifiestamente, ajenas a las atribuciones de la Cámara*” (STC 203/2001); en “*supuestos excepcionales*”, cuando se trate de “*propuestas o proposiciones cuya contradicción con el Derecho Constitucional sean palmarias y evidentes*” (STC 107/2016 y las en ella citadas); o “*cuando el propio Reglamento parlamentario imponga algún límite o condición material a la iniciativa individual de control de la acción del Gobierno*” (SSTC 203/2001 y las en ella citadas).

C) Sea como fuere (y por tratarse quizá del supuesto que más se acerque al tenor de los arts. 14.1 y 28.1 e) RPR, que claramente encomiendan a la Mesa analizar si una solicitud “*se adecua al ejercicio de las funciones parlamentarias*” y versa sobre “*asuntos que excedan de las competencias estatutarias*”), es preciso reiterar que ese análisis jurídico es enteramente necesario, pues lo exige el propio Reglamento parlamentario (en este caso, el RPR); y, al mismo tiempo, y por el contrario, que no debe entrañar un juicio de oportunidad política.

Es esclarecedora, a este respecto, la STC 107/2001, que, con cita de otras, recuerda 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 éstos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos Ejecutivos, o sean los 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 la 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”.

D) En otro orden de cosas, y también como límite a la función calificadora, el Tribunal Constitucional, según hemos expuesto ya, ha rechazado que la Mesa del Parlamento pueda denegar la tramitación de una solicitud por las eventuales afectaciones o riesgos que la remisión de una determinada información pueda producir en los derechos de terceros, correspondiendo tal función, en un primer momento, a la propia Administración requerida, que es la que ha de velar por la protección de esos derechos.

Así, según la STC 161/1988, no corresponde a la Mesa “*en ese trámite, la tarea, materialmente jurisdiccional, de ponderar los eventuales derechos de terceros y el ejercitado por [el demandante] para terminar negando el derecho de [éste] en atención a supuestos atentados futuros a los de aquéllos.*”

E) Naturalmente, la Mesa no sólo ha de calificar, en los términos analizados, si la solicitud debe tramitarse; sino también si, en el caso de que el Diputado solicitante no considere suficiente la información recibida, ha de reiterarse esa solicitud (art. 14. 3 RPR).

En caso de que la Mesa no curse la solicitud o no la reitere, el Diputado podrá plantear su queja ante ella, e incluso promover, contra el Acuerdo de la Mesa, un recurso de amparo *ex art. 42 LO 2/1979*, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional. Como es de ver, en este caso, la cuestión sobre si se habría producido, o no, lesión del derecho fundamental del art. 23.2 CE, se plantearía en el seno de la relación *interna* entre el Diputado y el Órgano parlamentario.

3. En un escenario distinto, y como hemos adelantado ya, la Administración local requerida puede rechazar el envío de la documentación, o de los datos o informes que se le soliciten; si bien debe hacerlo expresando las “*razones fundadas en derecho*” que le impidan cumplir ese requerimiento (art. 14.1 RPR).

En tal caso, si el Diputado solicitante discrepara de esa justificación o motivación, el conflicto se entablaría en la relación *externa* que media entre él y la Administración requerida.

Dado que los actos de las Administraciones Locales son fiscalizables por el Orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 1.2 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa), podría promoverse contra la actuación administrativa en que se materializase esa denegación el oportuno recurso contencioso administrativo, susceptible *a priori*, de ser tramitado por la vía especial del procedimiento para la defensa de los derechos fundamentales (arts. 114 y ss LJCA).

A título de mero ejemplo y para un supuesto semejante, puede citarse la STSJ de la Comunidad Valenciana de 18 de febrero de 2014 (Rec. Cont. Adm. 139/2013).

Agotada la vía jurisdiccional correspondiente, quedaría abierta, en principio, la vía del recurso de amparo conforme a los arts. 43 y 44 LOTC.

CONCLUSIONES

Primera

Los Diputados del Parlamento de La Rioja tienen el derecho a recabar de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja los datos, informes o documentos necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, por lo que no resulta atendible una petición general en orden a que se abstengan de realizar cualesquiera solicitudes de información.

Segunda

El ejercicio de este derecho de información de los parlamentarios se encuentra, no obstante, sometido a los límites materiales y a los cauces y condicionantes formales que se exponen en el cuerpo de este dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero